

Les investissements maritime et portuaire en Algérie: la consécration du régime de la concession

Haddoum KAMEL
Professeur, Faculté de droit de Boudouaou
Université M'hamed Bougara de Boumerdes

Le transport maritime occupe une place importante dans l'économie nationale, il assure 97% des échanges extérieurs de l'Algérie.

Les investissements dans le secteur du transport maritime se caractérisent par leur spécificité, en raison particulièrement de leurs couts exorbitants et de la nécessité de procéder en même temps à des investissements en amont touchant particulièrement les ports maritimes de commerce, les chantiers de construction navale et outillages indispensables au chargement et déchargement des navires.

Ceci à amener l'Algérie à consentir d'importants investissements dans le développement de la flotte nationale et de ses infrastructures portuaires. La nature de service public qui caractérise les activités de transport maritime, a imposé une politique d'intervention de l'Etat algérien afin de satisfaire l'intérêt général.

S'agissant des ports maritimes de commerce, ces derniers restent encore marqués par un sous équipement en matière d'infrastructures et de superstructures¹.

D'où la nécessité d'une adaptation continue pour faire face aux nouvelles exigences induites par le développement technologique en matière de transport maritime. Ce qui nécessite des frais importants, se pose alors le problème du choix des investissements et de leur financement qui met en jeu les relations entre le port et les pouvoirs publics, même si le recours à l'Etat devient la plupart du temps indispensable, compte tenu de la nature discontinue de la plupart de ces investissements.

Les principes fondamentaux de démonopolisation des services de transports maritime et ses annexes ainsi que ceux concernant les activités commerciales portuaires et leur ouverture à la concurrence, sont consacrés par la législation en vigueur, notamment, la loi N° 98-05 du 25 juin 1998 modifiant et complétant l'ordonnance 76-80 du 23 octobre 1976 modifiée, portant code maritime et la loi N° 98-06 du 27 juin 1998 modifiée fixant les règles générales de l'aviation civile A l'instar des autres secteurs, le transport maritime et l'exercice des activités portuaires commerciales sont, ainsi, accessibles à l'investissement public et privé, national et étranger.

Le dispositif juridique en vigueur, a opté pour le régime de la concession, que ce soit pour l'activité portuaire commerciale, que pour les services de transport maritime à travers le décret N° 06-139 du 15 Avril 2006 modifiée par le décret n°08-363 du 8/11/2008) qui fixe les modalités d'exercice des activités de remorquage, de manutention et d'aconage dans les ports, ainsi que les décrets N°2000-81 du 09 avril 2000, 2002-261 du 17 août 2002 et N° 2008-57 du 11 février 2008, fixant les conditions d'exploitation des services de transport maritime ainsi que les conditions et modalité d'exercice des activités annexes privatisables² (consignation de navire, consignation de cargaison et de courtage maritime).

¹ Voir notre thèse de Doctorat, « L'espace portuaire Algérien : Problèmes et perspectives », Université de Nantes, Année 1997.

² Il s'agit des activités de consignation de navire, de consignation de cargaisons et de courtage maritime.

-I- Le décret du 13 février 2008 : Un nouveau cadre d'exploitation des services de transport maritime

Comme, il a été mentionné précédemment, le transport maritime, assure la quasi-totalité du commerce extérieur de l'Algérie, cette importance a fait que l'Algérie disposait en 1980 d'une flotte évaluée à 80 navires, exploitée par la CNAN³, qui détenait une part de 35% du volume du trafic maritime extérieur de l'Algérie.

Cependant, actuellement, cette flotte est constituée seulement de 14 navires, dont l'âge moyen est de 30 ans, il en résulte que, la participation actuelle de la CNAN en tant que représentant du pavillon national à la couverture des besoins nationaux de transport maritime, induits par les échanges extérieurs, hors hydrocarbures, ne représente actuellement que 10% environ du trafic global, le reste est dominé par les armateurs étrangers.

Cette situation pose la problématique des investissements dans le transport maritime, et la nécessité développer la flotte nationale afin d'éviter à l'économie nationale des dépenses coûteuses en matière de devises étrangères.

Il conviendrait de préciser, qu'un certain nombre de facteurs endogènes et exogènes à remis en cause le rôle de l'Etat en tant qu'acteur économique principal dans ce secteur stratégique, qui a fait l'objet d'une situation de monopole à travers l'armement national, la CNAN.

Cette situation de monopole a été consacrée à partir de 1969⁴, elle a été mise en œuvre par l'ordonnance du 23 octobre 1976 à travers les articles 571 et 578⁵ mais également par la loi du 11 février 1978⁶. Cette situation a duré jusqu'à l'année 1998, qui a vu la modification du code maritime, par le biais de la loi du 25 juin 1998 qui a mis fin à la situation de monopole et l'ouverture de l'activité du transport maritime⁷.

L'introduction des réformes économiques en Algérie visant le passage de notre économie en une économie de marché a rendu indispensable cette nouvelle démarche.

C'est dans cette optique, que sont intervenus les décrets du 09/04/2000⁸, du 17/08/2002⁹ et du 13/02/2008¹⁰, cette réforme s'appuie sur de nouvelles notions de la gestion des services publics qui ont fait leur apparition, comme la délégation du service public ou les concessions.

Ainsi, il a été procédé à la modification de l'article 571 du code maritime algérien qui a affirmé le caractère de propriété publique du transport maritime, l'article 571 mentionne « que le transport maritime est une propriété publique, il peut faire l'objet de concessions, les modalités d'octroi de ces concessions se fait par voie réglementaire », il reprend de ce fait, le principe énoncé par l'article 17 paragraphe 2 de la constitution qui mentionne que « les transports maritimes sont un bien de la collectivité nationale dont la propriété est publique », Cette disposition est inspirée de l'article 14 de la constitution de 1976.

Cependant, la question qui se pose, concerne l'objet de la propriété, concerne – elle les moyens de transport, c'est-à-dire le navire ou bien s'étend elle à toute l'activité en tant que service, pour certains, la nature extra-muros de cette activité explique qu'il ne peut être décrété qu'elle soit

³ Décret N°63/489 du 31/12/1963 portant création la Compagnie nationale de navigation maritime.

⁴ L'ordonnance 69-50 du 17/06/1969 réserve le monopole des activités d'affrètement de navires et de transport maritimes (ainsi que de l'aconage, la manutention dans les ports algériens) à la CNAN

⁵ L'article 571 du code maritime disposait que : « Le monopole de l'Etat est institué sur les activités de transports maritimes, d'affrètements de navires... », alors que l'article 578 du même texte précisait, « sous réserve ... l'exploitation des navires algériens est réservée aux sociétés nationales et organismes publics algériens ».

⁶ Loi N078/02 du 11 février 1978 relative au monopole de l'Etat sur le commerce extérieur.

⁷ L'article 571-1 énonce que que « Les services de transport maritime sont exploités par les personnes physique de nationalité algérienne, par des entreprises publiques algériennes ou par des personnes morales de droit algérien ayant la qualité d'armateur et dont le centre principal d'activité se trouve sur le territoire algérien ».

⁸ Décret N°2000/81 du 09 avril 2000 portant conditions et modalités d'exploitation des services de transport maritime.

⁹ Décret N° 02/261 du 17 août 2002 portant conditions et modalités d'exploitation des services de transport maritime.

¹⁰ Décret N°08/57 du 13 février 2008 fixant les conditions et les modalités de concession d'exploitaion des services de transport maritime.

propriété publique, auquel cas, les transporteurs étrangers n'auraient pu pas desservir les ports algériens¹¹.

-A- Les nouvelles conditions d'octroi de la concession d'exploitation des services de transport maritime

Comme il a été souligné précédemment, le décret du 13 février 2008 est venu abroger les dispositions du décret du 17 août 2002, l'une des nouveautés de ce décret est dans son intitulé, le décret ne concerne plus les conditions et modalités d'exploitation des services de transport, mais celles de la concession d'exploitation de ces services.

Il en résulte, l'importance accordée par les pouvoirs publics au régime de la concession.

Avant d'étudier le régime de la concession d'exploitation des services de transport maritime, il conviendrait de définir la notion de concession. Il n'existe pas de définition de la concession en droit algérien, cependant, la concession est définie généralement comme un contrat administratif qui met en présence deux parties; l'administration qui est l'autorité concédante et un cocontractant, personne publique ou privée dit concessionnaire, qui sera chargée d'assurer le fonctionnement d'un « service public ».

Elle constitue, « L'acte par lequel la puissance publique, dite autorité concédante, confie, sous la forme d'un contrat, à une personne physique ou morale, dite concessionnaire le droit de financer, de construire et d'exploiter un ouvrage public dans un but de service public, à ses risques, pendant une période déterminée, à l'issue de laquelle le concessionnaire, pour recouvrer ses coûts d'investissement et de fonctionnement, et pour se rémunérer, percevra des redevances sur les usagers de l'ouvrage et du service⁽¹²⁾.

Elle est également défini comme « un mode de gestion du service consistant en ce qu'une collectivité publique (le concédant), charge un particulier, individu ou plus souvent société (le concessionnaire), par une convention conclue avec celui-ci, du soin de faire fonctionner le service public à ses frais et risques et en se rémunérant au moyen de redevances perçues sur les usagers »¹³.

Pour le Professeur Mahiou, « la concession est une convention par laquelle l'administration charge une personne physique ou morale d'assurer le fonctionnement d'un service public. Bien que ce soit un acte contractuel, l'étude de la concession se rattache aussi à la théorie générale du service public, car son but est la gestion d'un service public. Son étude relève aussi bien de celle des contrats que celle des services publics.

En tant que mode de gestion, elle consiste dans la prise en charge par une personne généralement privée (le concessionnaire), d'un service pendant un certain temps, en assumant les dépenses et en se rémunérant sur les usagers du service »¹⁴.

La concession dans les services de transport et des ports peut s'analyser, comme une forme d'intervention du secteur privé dans la gestion des services publics portuaires impliquant ainsi des investissements coûteux notamment, ceux concernant la réalisation des travaux portuaires dont la rentabilité porte sur le long terme.

-1- L'objet de la concession d'exploitation des services de transport maritime

Comme il a été mentionné, la concession ne concerne que les services de transport maritime, c'est-à-dire l'ensemble des activités de transport par voie maritime de passagers et de marchandises¹⁵, n'entre pas dans le champ d'application, les activités qualifiées d'auxiliaires au transport maritime telles, que la consignation du navire, la consignation de la marchandise et le courtage maritime

¹¹ Fatima Boukhatmi, « Privatisation de transports maritimes en Algérie : Troisième essai, revue des droits des transport », année 2008, p.16.

¹² J.G. De Matons, « Les concessions portuaires aspects juridiques », Washington D.C. mai 2000, p1.

¹³ André De Laubadere, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, Traité de droit administratif, tome XV^e édition LGDJ Paris 1999, p. 883.

¹⁴ Ahmed Mahiou, Cours des Institutions administratives, collection des sciences juridiques et administratives OPU Alger 3^e édition 1981, p. 294.

¹⁵ Article du décret du 13 février 2008

En outre, la concession ne concerne que deux types de transport, le transport des passagers et celui des marchandises, le décret de 2008 semble ainsi plus restrictif que le décret du 09/04/2000, qui a élargi son champ d'application au transport par voie maritime de personnes, des hydrocarbures, de produits chimiques, les conteneurs et le transport des véhicules et de matériels roulants et de cargaisons.

Cette limitation semble être motivée par la faiblesse de la flotte des deux principales compagnies nationales, la CNAN ET L'ENTMV¹⁶ et qui ne sont plus en mesure de répondre aux besoins de leur clientèle dans ces deux catégories de transport.

En outre, les pouvoirs publics ne précisent pas le mode d'octroi contrairement à d'autres textes similaires¹⁷.

-2- Les conditions d'octroi de la concession

Selon les articles 4 et 5 du décret de 2008, on peut résumer les conditions d'octroi de la concession en trois catégories,

- Les conditions relatives au concessionnaire ;
- Les conditions relatives au programme de la concession ;
- Les conditions relatives au navire et à l'équipage.

S'agissant, du concessionnaire, conformément à l'article 3 du décret de 2008, la concession est octroyée à toute personne physique et morale telle que définie par l'article 571-1 de l'ordonnance du 23 juin 1976 modifiée, ainsi, le concessionnaire doit :

- Avoir le centre principal de son activité sur le territoire algérien,
- Répondre à une demande de transport maritime sur les lignes à desservir,
- Satisfaire aux conditions prévues dans le cahier des charges.

Néanmoins, en revenant à l'article 571-1, tout concessionnaire doit avoir la qualité d'armateur, ce dernier est défini par l'article 571, comme toute personne propriétaire d'un navire. Il y a lieu de rappeler que le décret de 2000 prévoyait deux autres conditions, l'inscription au registre de commerce et la détention d'un capital suffisant.

Concernant le programme de la concession, le concessionnaire doit disposer d'un programme de dessertes validé par le Ministre chargé de la marine marchande et avoir obtenu des emplacements d'accostage ainsi que des espaces de traitement de passagers dans les ports concernés lorsque la demande de concession porte sur les services de transport de passagers¹⁸.

Quant aux conditions relatives aux navires et à l'équipage, le navire du concessionnaire doit être en bon état de navigabilité et conforme aux normes de sécurité, de sauvegarde de la vie humaine et des biens en mer et de prévention de la pollution par les navires conformément aux normes de sécurité nationale et internationale en vigueur¹⁹.

Les navires ne doivent pas dépasser l'âge de 15 ans, des dérogations peuvent être accordées par le ministre chargée de la marine marchande pour les navires jugés apte à la navigation par les organismes habilités par le Ministre chargé de la marine marchande.

Concernant l'équipage, il doit avoir la nationalité algérienne, lorsque le concessionnaire exploite un navire sous pavillon algérien, toutefois le Ministre chargé de la marine marchande peut autoriser l'embarquement d'une proportion de marins étrangers.

Si le navire est sous pavillon étranger, le Ministre chargé de la marine marchande peut fixer une certaine proportion de marins algériens dans la composition de l'équipage.

¹⁶ Entreprise nationale de transport de voyageurs, créée par le décret N°87/155 du 14 juillet 1987.

¹⁷ Décret du 15 avril 2006.

¹⁸ Article 4 du décret de 2008

¹⁹ Article 4 du décret de 2008

-B- L'accord de principe : une procédure pour encourager l'investissement dans le transport maritime ?

Parmi les nouveautés apportées par le décret de 2008, figure incontestablement, l'accord de principe prévu par l'article 06 qui précise que, « lorsque la demande est déclarée recevable, un accord de principe écrit est notifié au postulant », il permet de couvrir en termes de temps, la période nécessaire à l'accomplissement des formalités requises pour satisfaire aux autres conditions d'octroi de la concession, en tenant compte de la nature et de l'importance de l'investissement projeté.

Ces formalités concernent principalement le navire, à travers,

- L'acte de propriété,
- Les certificats de sécurité en cours de validité et documents de bord de ou des navires requis par la législation et la réglementation en vigueur,
- Le procès verbal d'inspection de sécurité dûment établi par la commission de sécurité de la navigation maritime compétente²⁰.

Le décret de 2000 envisageait d'autres formalités qui semblaient être en défaveur de tout investisseur, puisque, elles devaient être accomplies au moment de l'octroi de la concession²¹, par contre, il prévoyait un délai d'une année après l'accord de principe, alors que dans le cadre du décret de 2008, il sera déterminé au cas par cas, ce qui permet au postulant de minimiser les coûts de son projet.

Parmi les nouveautés également, on notera, que le nouveau décret ne prévoit plus l'approbation par décret pris en conseil du Gouvernement requise par le décret de 2000, en outre, le nouveau décret ne mentionne pas le délai de réponse que doit donner l'administration, par contre il était de trois mois dans le décret de 2000²².

La concession est mise en œuvre par le concessionnaire après un délai de six (06) mois à compter de la date de la signature de la convention de concession, passé ce délai, si le concessionnaire ne fait pas usage de ses droits, le Ministre chargé de la marine marchande est tenu de le mettre en demeure d'exploiter ces droits dans un délai maximal de trois mois (03), s'il n'obtempère pas la concession est annulée, la même procédure est prévue en cas d'interruption de la concession partiellement ou totalement pour quelque motif que ce soit après une mise en demeure.

-1-la durée de la concession

Après acceptation de la demande, la concession est octroyée pour une durée de dix (10) ans elle est renouvelable dans les mêmes formes à condition que la demande soit formulée six (06) mois avant l'échéance de la concession²³.

La concession est personnelle, incessible et ne peut faire l'objet d'aucune forme de location²⁴.

La concession peut prendre la forme d'une concession générale du droit d'exploiter l'ensemble des services de transport maritime ou bien d'une concession particulière pour exploiter un service déterminé.

-2- Le refus de la demande de concession

L'article 15 du décret du 13 février 2008 cite les motifs de refus de la demande de concession :

- Si les conditions nécessaires à son octroi ne sont pas remplies,
- Si l'exploitation demandée ne répond pas à un besoin de transport justifié,
- Si les capacités nécessaires à l'exploitation ne sont pas suffisamment assurées,
- Si le demandeur a déjà fait l'objet d'un retrait définitif.

²⁰ Article 7 du décret de 2008

²¹ Article 5 du décret de 2000

²² Article 6 du décret de 2000

²³ Article 9 du décret de 2008

²⁴ Article 11 du décret de 2008

Un droit de recours est accordé au postulant auprès du Ministre chargé de la marine marchande, en vue soit de présenter de nouveaux éléments d'information ou de justification à l'appui de sa demande :

-D'obtenir un complément d'examen de sa demande.

-C- Les obligations du concessionnaire dans le cadre de l'exploitation des services de transport

Le décret du 13 février 2008 fait peser sur le concessionnaire, un certain nombre d'obligations, ainsi, le concessionnaire a la responsabilité de la direction de l'exploitation de la concession, il met en œuvre sa concession sur la base d'un programme d'exploitation approuvé par le ministre chargé de la marine marchande.

Il doit fournir un certain nombre d'informations dont celles relatives au trafic, à la flotte et aux personnels navigants, aux incidents et aux accidents enregistrés.

Il doit posséder une organisation appropriée, comprenant un personnel qualifié et des moyens conformes aux normes en matière de gestion de la sécurité et de la prévention contre la pollution. Ses personnels navigants ainsi que ses services sont soumis au contrôle de l'Etat, ils doivent en outre, respecter les lois et règlements et les procédures internationales et ceux des Etats auxquels ils se rendent²⁵.

-D- L'annulation de la concession

Elle intervient en cas de violation graves et répétées après une mise en demeure des obligations, prévues dans le cahier des charges et si les conditions à l'obtention de la concession ne sont plus remplies ou remplies différemment de celles prévues par le cahier des charges après une mise en demeure.

Elle est prononcée également, en cas de renonciation à la concession, en cas de faillite du concessionnaire ou s'il a fait l'objet d'une peine afflictive et infamante ou si aucun besoin ne justifie son maintien²⁶.

-II- L'avènement du décret du 15 avril 2006 modifié en 2008 : L'association du secteur privé au développement des ports

Le port joue un rôle fondamental dans le développement économique des Etats, ce rôle s'est accru au cours des dernières décennies avec le développement du commerce mondial. Le port qui reçoit un trafic important développe parallèlement les infrastructures et les superstructures, il bénéficie de la crédibilité commerciale nécessaire pour acquérir des moyens supplémentaires, ces moyens eux-mêmes lui permettent de poursuivre son développement et d'attirer de nouveaux clients²⁷.

Avec 1200 kilomètres de côtes, l'Algérie a très tôt considéré les ports comme points de départ et comme aboutissant de son commerce Dès lors, la vie économique de l'Algérie a été toujours liée à l'activité de ses ports²⁸.

Le port doit répondre d'une manière continue aux exigences de l'accroissement de la taille des navires et de ce fait, l'armateur veille à la cohérence des ports qu'il fréquente avec les navires qu'il utilise, de sorte que le renouvellement des flottes implique le renouvellement des ports²⁹.

Cependant, cette indispensable adaptation requiert des investissements massifs, se pose alors, le problème du financement, et de l'obligation de recourir aux opérateurs privés, même si cela n'exclut

²⁵ Articles 21 à 29 du décret

²⁶ Article 35 du décret du 13 février 2008.

²⁷ R.Lacost et N. Terrassier « La manutention portuaire de conteneurs en France : Vers la consolidation ? Isemar, n° 23, Oct 2000 , www.Isemar .asso-fr, p.4, cité par Edwar Tierny, « Le port maritime : Lieu d'un pari libéral pour un enjeu régalién », thèse de Doctorat, Université de Nantes, 2003, p. 21.

²⁸ A titre d'exemple, le trafic global des principaux ports algériens pour l'année 2009 était de 120 413 471 tonnes, alors que le nombre de navires ayant transité par les ports algériens durant la même année était de 10 680 navires, sources, Annuaire statistiques du secteur des transports, année 2009.

²⁹ P.Bauchet, « Le transport international dans l'économie mondiale », p.185.

pas, le recours à l'Etat qui devient la plupart du temps indispensable, compte tenu de nature discontinue qui caractérise les investissements portuaires.

Autoriser les opérateurs privés à prendre en charge les activités portuaires commerciales, permet à l'autorité publique d'atténuer un risque économique accru. Dans le domaine des investissements portuaires, les Etats sont amenés à s'associer au secteur privé dans le cadre du partenariat public-privé. Cette libéralisation des services portuaires passe par la libéralisation des investissements, ainsi, les ports entrent à leur tour dans une mutation libérale.

Les ports algériens sont passés par une multitude de régimes juridiques³⁰, l'évolution du régime de financement des investissements portuaires en Algérie devait suivre celui du régime administratif.

-A-L'évolution du régime des investissements portuaires en Algérie

-1- Evolution historique

Le financement des investissements portuaires en Algérie s'est appuyé, sur un régime centralisateur de la politique économique de l'Algérie qui a influencé le secteur portuaire qui ne pouvait qu'obéir aux impératifs de la planification nationale.

Il en résulte une participation accrue de l'Etat dans le financement des investissements portuaires, l'avènement de l'économie de marché a instauré un nouveau régime d'investissement qui marque clairement son caractère dualiste.

Sous le régime de l'ONP³¹, il existait une répartition des charges entre l'Office et l'unité portuaire³² dans le cadre d'un régime dualiste, cependant dans les relations entre l'Etat et l'Office on était plutôt face à un régime moniste.

S'agissant de l'entreprise portuaire³³, la répartition des efforts d'investissement était bien établie, puisque l'entreprise prend en charge seule les investissements concernant les superstructures, quant aux travaux d'infrastructures, ils interviennent en liaison avec les autres autorités concernées³⁴.

Le régime juridique des ports n'envisageait pas la participation du secteur privé, notamment les usagers du port, au financement de ce type de travaux.

-2-Le régime actuel des investissements portuaires

A la suite de la modification intervenue le 25 juin 1998, le code maritime algérien à travers l'article 910, a procédé à une répartition claire des charges dans le développement des ports algériens.

Ainsi, selon l'article 910, « Les travaux d'entretien, de création, d'extension, de modernisation et de renouvellement des ouvrages d'infrastructures citées par l'article 895 du code maritime algérien ainsi que le dragage sont à la charge de l'Etat. Toutefois, l'autorité portuaire participe au financement des opérations d'entretien et d'adaptation des ouvrages d'infrastructures existant ainsi que celles inhérentes aux travaux de dragage.

L'autorité portuaire finance l'entretien et le développement des superstructures Portuaires »³⁵.

Il se dégage donc de cette disposition, qu'on est en face d'un régime de financement dualiste, imposant une participation de l'Etat et de l'autorité portuaire, la participation de l'autorité portuaire se

³⁰ Voir notre thèse Voir notre thèse de Doctorat, « L'espace portuaire algérien : Problèmes et perspectives », op.cit, pp.21-175 .

³¹ Office national des ports.

³² Article 4 et 9 de l'Ordonnance N° 716 29 du 13 mai 1971.

³³ Décret 82/283 et suivants portant création des entreprises portuaires.

³⁴ Décret du 14 août 1982 et suivants.

³⁵ Cependant, le texte d'application devant préciser la répartition des charges d'investissement entre l'Etat et l'autorité portuaire n'a pas vu le jour.

limite néanmoins au financement des opérations d'entretien et d'adaptation des ouvrages d'infrastructures existants ainsi que celles concernant les travaux de dragage³⁶.

On peut regretter que ni le code maritime algérien ni le décret du 18 août 1999 portant statut de l'autorité portuaire ne précisent le taux de participation de l'Etat dans le financement des investissements portuaires comme il est de rigueur dans les autres régimes de financement notamment en Europe.

Cette dualité concerne l'Etat et l'autorité portuaire qui est l'émanation de ce dernier, et non pas le secteur privé.

-B- Le décret du 15 avril 2006 modifié en 2008, portant modalités d'exercice des activités de remorquage, de manutention et d'aconage dans les ports

L'avènement du décret du 15 avril 2006 modifié en 2008, portant modalités d'exercice des activités de remorquage, de manutention et d'aconage dans les ports, a enfin consacré la libéralisation des activités commerciales portuaires à travers l'octroi de concessions celles-ci ayant toujours été considérées, comme le mode de gestion le plus approprié pour l'exercice des activités commerciales portuaires.

-1- Les conditions d'exercice des activités de remorquage, de manutention et d'aconage dans les ports

Les conditions d'octroi de la concession concernent, le mode du choix du concessionnaire, le concessionnaire et ses principales obligations, la durée de la concession, les conditions financières de l'octroi de la concession, ainsi que l'annulation de la concession.

-1-1- Les modalités du choix du concessionnaire

L'article 3 du décret du 15 Avril 2006 semblait limiter le mode du choix du concessionnaire à la procédure de l'appel à la concurrence par adjudication, sous réserve de remplir les conditions de qualifications professionnelles et le respect des conditions du cahier des charges.

Par contre, le décret du 08 novembre modifiant le décret du 15 avril 2006 dans son article 3, semble, élargir le mode de sélection des concessionnaires à la négociation directe assortie des conditions liées à la notoriété du postulant, de son apport managérial et technique et de l'intérêt de son investissement pour l'économie nationale.

Le lancement par appel à la concurrence ou par la négociation directe est décidé selon l'article 6 du décret de 2008 par le ministre chargé des ports, de sa propre initiative, à la demande de l'autorité chargée de l'investissement³⁷ ou sur proposition de l'autorité portuaire concernée en tenant compte de l'importance des investissements à réaliser.

Le dossier d'appel à la concurrence est élaboré par l'autorité portuaire concernée, il comporte notamment :

- Une lettre d'invitation à soumissionner avec les termes de références du projet;
- Le cahier des charges;
- Un programme détaillé de l'appel à concurrence préalablement approuvé par le Ministre chargé des ports³⁸.

³⁶ Les frais relatifs aux divers travaux sont pris en charge conjointement par l'Etat et la nouvelle Autorité portuaire, il s'agit de la réalisation des travaux se rapportant à l'aménagement et au développement des infrastructures portuaires, et l'ensemble des superstructures ainsi que l'entretien, la réhabilitation, le renouvellement et l'extension des ouvrages d'infrastructures ainsi qu'aux opérations de dragage, ainsi que la création et l'aménagement, le cas échéant, de zones extra portuaires visant au désengorgement des ports.

Voir notre article « Le nouveau code maritime algérien : de nouvelles perspectives pour les ports », ADMO, Volume N° XVII, Nantes, 1999, PP.117- 135.

³⁷ Le décret du 15 Avril 2006 n'a pas mentionné l'autorité chargée de l'investissement

³⁸ Articl 7 du décret du 15 avril 2006

Cependant, le Ministre chargé des ports peut à tout moment et sans motivation suspendre la procédure d'adjudication³⁹.

-1-2- Les conditions relatives au concessionnaire - Les conditions de nationalité du concessionnaire

Le décret du 15 avril 2006 autorisait l'exercice des activités de remorquage, de manutention et d'acconage à toute personne physique ou morale, sans préciser sa nationalité, alors que le décret du 08 novembre 2008, la limitait aux personnes de nationalité algérienne pour les personnes physiques, et de droit algérien pour les personnes morales.

Il en résulte de ce qui suit, que le législateur algérien semble plus apte à encourager les investisseurs étrangers que d'autres législateurs étrangers, qui imposent des restrictions en matière de libéralisation des services portuaires⁴⁰.

-1-3- Les conditions financières

Selon l'article 9 du décret du 8 novembre 2008, l'opérateur retenu est assujéti au paiement d'une contrepartie financière constitué par :

- Un droit d'entrée payable une fois lors de la mise en vigueur de la concession ;
- Une redevance fixe relative à l'occupation et l'utilisation du domaine public portuaire ;
- Une redevance variable indexée sur l'évolution de l'activité exercée.

Les composantes des redevances est négociée, entre l'autorité portuaire et les opérateurs retenus sur la base, d'un plan d'affaires qui obéit aux des pratiques de l'exercice des activités portuaires commerciales en vigueur.

Il est intéressant de remarquer, que les composantes des différentes redevances ne sont pas déterminées par voie unilatérale par l'autorité portuaire, comme c'est le cas dans les pays de droit administratif, car la négociation est le principe des pays de la Common Law⁴¹.

-1-4- La durée de la concession

La durée de la concession a été fixée par le décret du 8 novembre à 40 ans, alors qu'elle ne devait pas excéder 20 ans dans le cadre du décret du 15 avril 2006. Ni le décret de 2006 ni celui de 2008 ne prévoient la possibilité de renouvellement de la convention de concession.

Cette limitation dans la durée, met en exergue la précarité qui caractérise le régime des concessions⁴².

-C- Les obligations du concessionnaire dans le cadre de l'exercice des activités portuaires commerciales

Le concessionnaire est soumis à certain nombre d'obligations, il doit notamment, respecter :

- Les clauses contenues dans le cahier des charges;
- Les règlements et consignes particuliers en vigueur dans les ports en matière d'exploitation, de sécurité et de sûreté des personnes, des installations, des outillages, et de navires et de la protection de l'environnement;
- Des règles de gestion du domaine public portuaire;
- De la réglementation technique édictée pour la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires;
- Du régime du travail de chaque port et notamment la permanence du service exigée par les règles de sécurité et de sûreté en vigueur en la matière.

³⁹ Article 8 du décret du 15 avril 2006.

⁴⁰ On peut citer l'exemple du Mexique qui n'admet comme concessionnaires dans les ports que des sociétés ou des nationaux Mexicains, voir dans ce sens Mr Edward Tierny, « Le port maritime : un pari libéral dans un enjeu régalién », op cit, p.164

⁴¹ J.Grodidier de Matons, droit, économie et finances portuaires, Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, 1999,p.274.

⁴² En France la durée de concession oscille entre 50 et 70 ans.

-En outre, ils sont tenus de souscrire une police d'assurance pour couvrir tous les risques professionnels liés à leurs activités.⁴³

-D- L'annulation de la concession

Elle intervient en cas où l'opérateur ne satisfait plus aux critères et engagements qui ont prévalu pour sa sélection, l'autorité portuaire le met en demeure pour remédier aux manquements dans un délai qui lui a été fixé.

À l'expiration de ce délai, si le concessionnaire ne procède pas aux modifications nécessaires demandées, l'autorité portuaire après avoir informé le Ministre chargé des transports, peut procéder à la résiliation de la convention de concession aux seuls torts du concessionnaire.

La suspension de la concession peut également intervenir en cas de risques graves pour la sécurité, la sûreté des navires, des personnes et des marchandises.

-E-Le partenariat public-privé dans le financement des investissements portuaire : une approche à encourager en Algérie

L'intérêt du secteur privé pour les ports publics s'est développé durant les dernières années compte tenu de la nature particulière des ports, cette participation est essentiellement intervenue dans le cadre de la concession et plus spécialement des concessions de terminaux à conteneurs.

Il existe plusieurs procédés pour recourir au financement extérieur en matière d'investissements portuaires. En Algérie, les ports algériens ne peuvent ni recourir aux aides régionales ni à la participation des chambre de commerce et d'industrie, ils doivent se contenter de l'aide de l'Etat.

En France, l'Etat ne représente plus que le tiers des financements externes alors que les collectivités territoriales en représentent d'ores et déjà près de la moitié⁴⁴. Dès lors, c'est dans le cadre des concessions portuaires que ce financement extérieur doit être recherché.

Le partenariat entre l'établissement portuaire et le secteur privé doit être vu comme une association d'efforts dans les deux domaines d'infrastructures et de superstructures, dans le financement et la gestion et qui permet notamment au secteur privé d'investir dans l'infrastructure elle-même. Ce partenariat est souvent réalisé dans le cadre de l'octroi par l'autorité portuaire, d'un contrat de concession à une entreprise privée pour des fins liées à l'exploitation portuaire.

Le partenariat public-privé consiste à confier à une entreprise privée la conception, la réalisation, la maintenance et la gestion de certains équipements publics ou des investissements immatériels pour une période déterminée.

Le partenariat public/privé apparaît comme une solution intermédiaire entre la concession de services publics et la procédure des marchés publics. Cette procédure est devenue la règle dans de nombreux pays.

L'Algérie semble s'intéresser à la procédure d'association des capitaux publics et privés⁴⁵, elle semble même être de plus en plus utilisée, notamment à travers la création des joint-venture, au niveau des ports de Bejaia, Alger et Djen Djen s'agissant de la gestion des terminaux à conteneurs.

A cet effet, des conventions de concessions des terminaux de Bejaia ont été conclues dans le cadre d'une joint-venture entre la société PORTEK de Singapour et STH (Société de gestion et d'exploitation des terminaux d'hydrocarbures), celle-ci ayant pour sociétaires Sonatrach⁴⁶, les entreprises portuaires d'Arzew, de Skikda et de Bejaia, la répartition des actions étant de 60% pour Sonatrach, 20% pour l'entreprise portuaire d'Arzew, 15% pour l'entreprise portuaire de Skikda et 5% pour l'entreprise portuaires de Bejaia, le capital total des actions évalué à un Milliard DA⁴⁷.

⁴³ Article 11 du décret du 15 avril 2006.

⁴⁴ « Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action », synthèse du rapport de la Cour des Comptes, juillet 2006, p.12.

⁴⁵ Voir notre article, « Quelles réformes pour les ports algériens », Revue SCAPEL, 1^{er} Trimestre 2010.

⁴⁶ Société nationale pour la recherche, la production, le transport, la transformation et la commercialisation des hydrocarbures.

⁴⁷ Etude de mise au point de la stratégie d'ouverture ds activités portuaires commerciales à la concurrence « Volet », HPC Hambourg Port Consulting 2005, p. 6 et 8.

Une autre joint-venture a été créée à part égales (50% 50%) entre les ports d'Alger et de Djen Djen avec la société Emirati Dubaï Port World pour la gestion des terminaux à conteneurs d'Alger et de Djen Djen dont la durée n'est pas connue, mais elle ne doit pas dépasser 50 ans, le montant de l'investissement serait de 108 Millions de Dollars⁴⁸.

Conclusion

Les différents textes réglementaires objets de notre étude, font ressortir une volonté des pouvoirs publics à développer le secteur du transport maritime, à travers la consécration du régime de la concession.

Cet effort reflète la politique nationale en matière d'investissement, force est de reconnaître que beaucoup d'efforts ont été enregistrés dans le sens de la libéralisation de l'économie avec la mise en place d'un nouveau dispositif législatif conçu pour soutenir l'investisseur privé national et étranger⁴⁹.

L'objectif de la participation du secteur privé est de mobiliser un maximum de ressources, et que le financement privé des ouvrages spécialisés et affectés à un trafic déterminé n'est rien d'autre qu'une redistribution plus rationnelle des attributions et des responsabilités⁵⁰.

Le recours au secteur privé dans l'exploitation des services portuaires en Algérie, permettra sans aucun doute de soulager les efforts entrepris par l'Etat en la matière⁵¹, elle s'avère complètement justifiée puisque c'est les usagers notamment les privés qui demeurent les principaux utilisateurs des installations.

Le cadre juridique de la gestion portuaire évolue vers plus de souplesse afin de satisfaire les exigences du secteur privé, il est indispensable de prévoir de nouveaux mécanismes pour attirer le financement privé⁵², un partenariat avec le secteur privé est plus que nécessaire, le système BOT s'avère le plus approprié en particulier pour les principaux ports algériens qui envisagent de développer leurs infrastructures et leurs superstructures, particulièrement l'extension de leurs terminaux à conteneurs.

⁴⁸ Journal El Watan du mardi 11 Novembre 2008, p.7.

⁴⁹ Voir Notamment, l'Ordonnance n° 01-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement du 22 août 2001, bien que les lois de finances complémentaires pour 2009 et pour 2010, marquent le retour de l'Etat interventionniste dans le régime applicable à l'investissement étranger.

⁵⁰ D'après une étude de la Banque Mondiale, 112 projets à participation privée ont vu le jour de 1990 à 1998 dans 28 pays, pour un montant global d'investissements dépassant 9,3 milliards de dollars. Les principales régions d'accueil de ces capitaux sont ; l'Extrême-Orient (58 % du totale) et l'Amérique Latine et la zone du caraïbe (27 %), le Moyen Orient et l'Afrique du nord sont restés largement en dehors de ce courant (4%).

⁵¹ Cette forte participation de l'Etat dans le financement des investissements portuaires est confirmée par le plan quinquennal 2004-2009 et le plan d'action prévu pour la période 2009-2014, alors que le rapport sur le schéma directeur de l'aménagement du territoire SNAT 2020-2025 prévoit 3 milliards d'euros pour la rénovation du secteur portuaire.

⁵² Une convention-cadre signée par la Société de gestion des participations des ports (Sgp-Sogeports) et le Crédit populaire d'Algérie (CPA) en 2005, fixe les modalités d'accompagnement financier des entreprises portuaires dans leurs investissements et leur fonctionnement, à cet effet, les apports financiers mobilisés par le CPA depuis 2005 aux entreprises portuaires dans le cadre de la convention ont atteint 3 milliards de dinars. En outre, Le programme d'investissement de Sogeports pour l'année 2009, qui comptait essentiellement sur l'acquisition de deux remorqueurs ainsi que l'extension des capacités de plusieurs infrastructures portuaires, est estimé à quelque 23 milliards de dinars.