

181754

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi

-----  
MINISTERE DE L'EQUIPEMENT  
-----

PROJET DE LOI RELATIVE AUX DROITS DE TRAFIC  
MARITIME INTERNATIONAL DU SENEGAL ET A LEUR  
EXPLOITATION.-  
-----

E X P O S E   D E S   M O T I F S

En application de la résolution 3055 ( XXVII ) de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 19 décembre 1972, la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement ( CNUCED ) a invité les représentants plénipotentiaires des pays membres à examiner et adopter un instrument multilatéral ayant force obligatoire relatif à un Code de conduite des conférences maritimes.

Cette rencontre a abouti le 6 avril 1974 à l'adoption d'une convention internationale portant Code de conduite des conférences maritimes, approuvée par le Sénégal par la loi n° 77-04 du 5 janvier 1977 et entrée officiellement en vigueur en octobre 1983.

Ce Code de conduite instaure un système équitable de répartition des cargaisons en tonnage et valeur de frêt qui consiste à faire assurer le transport des marchandises issues des échanges extérieurs entre deux pays dans des proportions égales ( 40 % ) par le ou les armements nationaux de chacun des partenaires et 20 % par des armements des pays tiers.

Ce système est destiné à permettre une meilleure participation des pays du Tiers monde notamment, au transport des marchandises résultant de leurs activités économiques et à contribuer à réduire le déficit de leur balance commerciale.

Du fait que :

- le Code de conduite est une convention signée par les Etats et qui engage leur responsabilité ;
- ce sont les autorités gouvernementales des Etats qui agréent les compagnies maritimes nationales pouvant participer au trafic,

../..

Il est implicite que les droits de trafic sont propriété des Etats.

Cependant, l'Etat ayant renoncé à exploiter directement ses droits de trafic, en avait confié, sans contrepartie financière, l'exploitation à des armements nationaux.

C'est ainsi qu'au Sénégal, cinq armements ont été créés :

- la COSENAM : Société d'Economie mixte dont l'Etat détient directement et indirectement 72 % du capital, créé en 1979 ;
- EXPRESS NAVIGATION : Armement privé créé en Novembre 1977,
- LA SIIMAR : Armement privé créé en Février 1982,
- LA SOMARSEN : Armement privé créé en Février 1982,
- LA SOMICOA SHIPPING LINE : Société privée créé en 1973.

Toutefois, l'enseignement tiré des activités de transport maritime au Sénégal au cours de ces dernières années nous a conduit aux conclusions suivantes :

- le volume d'échange du Sénégal est insuffisant pour assurer la rentabilité de plusieurs armements ;
- la dispersion de nos droits de trafic est nuisible au développement rationnel des transports maritimes ;
- la tendance au regroupement des armements est une évolution inéluctable tant au plan national qu'international.

Dès lors, le projet de création, par fusion des armements sénégalais au sein d'une Société d'accueil, d'un armement national unique, fort et crédible, exploitant la totalité des droits de trafic du Sénégal, amorcé en novembre 1981, a été actualisé et a fait l'objet, en définitive, d'une directive du Chef de l'Etat à l'issue du Conseil interministériel d'Avril 1985 consacré aux transports maritimes.

En application de cette directive, le présent projet de loi a pour but :

- de définir la notion de droit de trafic maritime international ;
  - d'établir, par acte législatif, la propriété de l'Etat sur les droits de trafic du Sénégal ;
  - de définir les conditions et modalités d'exploitation de ces droits.
- Telle est l'économie du projet de loi soumis à votre approbation.

131754

REPUBLIQUE DU SENEGAL

ASSEMBLEE NATIONALE

VIe LEGISLATURE

PREMIERE SESSION EXTRAORDINAIRE 1986

R A P P O R T

Fait au nom

de l'Intercommission constituée par les Commissions des Travaux Publics,  
de la Législation et des Finances

sur

le PROJET DE LOI N° 15/86 relatif aux droits de trafic maritime du Sénégal  
et à leur exploitation.

Par

Abdourahim AGNE

Rapporteur

Monsieur le Président,  
Messieurs les Ministres,  
Chers Collègues,

L'Intercommission des Travaux Publics, de la Législation et des Finances s'est réunie le 21.03.86 à 9 h 30 sous la présidence de notre collègue Moussa DIALLO et en présence de Monsieur Robert SAGNA, Ministre de l'EQUIPEMENT, à l'effet de statuer sur le projet de loi 15/86 relatif aux droits de trafic maritime du Sénégal et à leur exploitation.

Dans son exposé des motifs, M. le Ministre de l'EQUIPEMENT a mis en exergue quelques points fondamentaux qui retracent l'évolution de cette question, ses incidences sur notre politique maritime nationale et enfin, la nécessité, pour notre pays, de ne point se mettre à l'écart du mouvement universel de regroupement des forces observé notamment dans tous les pays partenaires du Sénégal au trafic.

En avril 1974, la CNUCED adopte une convention internationale portant Code de conduite des Conférences Maritimes approuvée par le Sénégal par la loi n° 77-04 du 5/01/77 et entrée officiellement en vigueur en Octobre 1983. Pour la première fois, dans l'histoire moderne de l'humanité, il est mis un frein juridique à la prééminence des pays du nord, dans l'économie maritime mondiale, par le biais de la règle des 40/40/20 qui sauvegarde les intérêts des pays du sud, entre autres, dans les domaines de la balance commerciale et de la sécurité de leurs approvisionnements.

Monsieur le Ministre de l'EQUIPEMENT fera observer à vos Commissaires que les droits de trafic résultant de cette règle des 40/40/20 appartiennent implicitement aux Etats signataires de la Convention, car ce sont eux qui octroient le pavillon national, qui définissent la part de chaque armement national dans le trafic et son range d'intervention et enfin, qui négocient avec les pays partenaires en cas de difficultés d'application de la règle de partage susvisée.

La CNUCED, maître-d'oeuvre en la matière, éclaire ce point focal en précisant qu'en l'absence d'une loi nationale spécifique, il y a une présomption que toute personne a le droit de transporter des cargaisons conformément aux lois existantes, relatives aux contrats généraux de transport. Un Gouvernement peut, toutefois, par une loi spécifique, imposer des limites aux droits des personnes à transporter des cargaisons à partir ou à destination de son territoire. Cependant, cette limitation doit être conforme

aux engagements pris dans le cadre de la CNUCED (40/40/20) et aux accords bilatéraux signés avec les pays partenaires s'ils existent.

La présente loi ne déroge pas aux obligations que voilà.

Monsieur le Ministre poursuivra en expliquant que le mode de gestion des droits de trafic nationaux adopté jusqu'à ce jour, n'avait pas permis à notre pays de disposer d'un armement fort et crédible, à l'instar de certains pays de la côte occidentale d'Afrique. En effet, les droits nationaux sont présentement répartis entre quatre (4) armements privés et une société d'économie mixte dont l'Etat détient 72 % des actions. En raison de la taille modeste de notre commerce extérieur et de son émiettement entre cinq (5) compagnies sur les ranges Méditerranée et Atlantique, ces dernières ne peuvent rien faire d'autre, économiquement parlant, que de sous-traiter pour l'essentiel -pour ne pas dire en totalité- les droits à eux confiés, à des armements étrangers et notamment ceux du Nord. Une telle démarche ne pouvant pas avoir de retombées économiques et financières tangibles pour la Nation, il y a été mis fin lors du Conseil Interministériel d'Avril 1985 consacré aux transports maritimes. Une directive actualisant, sur des bases nouvelles, le projet de création, par fusion des cinq (5) armements sénégalais au sein d'une société d'accueil, d'un armement national unique, fort et crédible, exploitant la totalité des droits de trafic du Sénégal, amorcé en Novembre 1981 a été donnée par le Chef de l'Etat lors dudit Conseil.

A la suite de cet exposé clair et précis, Monsieur le Ministre de l'EQUIPEMENT a eu à répondre à des questions pertinentes de vos commissaires qui ont porté essentiellement sur les points suivants :

1°/ - Sur la Création d'une Société Maritime au niveau Régional ou Africain

Forts de l'expérience d'Air Afrique, et prenant la juste mesure des contraintes de trafic liées à la rentabilisation d'une compagnie de navigation, vos commissaires ont appelé de leurs vœux la création d'un armement africain régional ou continental.

Monsieur le Ministre de l'EQUIPEMENT expliquera que les transports aériens, qui servent d'exemple à vos commissaires, sont organisés et réglementés bien avant les transports maritimes, que la propriété des Etats sur les droits de trafic aériens n'a jamais fait l'objet d'une quelconque contestation et qu'enfin, au moment de la création d'Air Afrique, il n'y avait, dans les

Etats partenaires au projet, aucune compagnie nationale de trafic international. Toutes choses donc qui ont facilité, pour ainsi dire, la mise sur pied d'Air Afrique.

En ce qui concerne le maritime, Monsieur le Ministre de l'EQUIPEMENT confirmera qu'il existe bel et bien un projet dénommé "MER-AFRIQUE", dont les études sont en cours au niveau de la CEAO. Une réunion, à ce sujet, a été tenue le 17/03/85 à OUAGADOUGOU.

Cependant, ajoutera le Ministre, du fait des antécédents existants dans le secteur, à savoir, les divers armements nationaux, chaque pays, animé par son intérêt national -ce qui est particulièrement sensible au niveau des pays ayant pris une avance dans ce secteur- essaie de régler le dossier au mieux de ses intérêts propres, considérant les autres partenaires comme de simples "sleeping partners", pourvoyeurs de fret.

Dans ces conditions, dira le Ministre, le bon sens commande que notre pays se présente au banquet du maritime africain en apportant dans sa corbeille un armement fort et crédible.

Un pays maritime comme le nôtre, disposant d'infrastructures importantes et jouant le rôle de porte d'entrée de l'Afrique, ne peut se contenter d'un rôle de second plan ; il nous faut donc disposer de l'instrument faisant de nos ambitions une réalité, à savoir, un armement unique, fort et crédible.

2°/ - Sur le "CASAMANCE EXPRESS" et l'extension du projet à la région de St-Louis

Vos commissaires se sont souciés de la santé financière du Casamance Express, de la réalité de son trafic (tourisme et fret) et ont souhaité que le projet puisse toucher d'autres régions notamment celle de St-Louis.

Dans sa réponse, Monsieur le Ministre aura à coeur, tout d'abord, de remettre en place certaines vérités en ce qui concerne ce navire dont la fonction n'est point de faire du cabotage mais de concourir au désenclavement de notre région sud. Sur le plan technique, il faut retenir qu'il a été choisi parmi 27 autres navires proposés, compte tenu des exigences multiformes qui avaient été fixées, à savoir : capacité à naviguer à la fois sur le fleuve et en mer, faible tirant d'eau, rampe latérale pour l'accostage des pirogues, etc... Le "Casamance-Express" respecte toutes ces contraintes et, est de loin, plus performant que le "Cap Skirring"

qui l'a précédé. La gestion du navire est confiée à l'armée et il se trouve actuellement en carénage auprès de Dakar-Marine.

Quant à la situation financière proprement dite du "Casamance Express", il faut rappeler que les tarifs appliqués pour des raisons sociales, aussi bien en passage qu'en frêt, n'autorisent pas un équilibre financier de l'exploitation. S'agissant enfin de l'extension du projet à la région de St-Louis, Monsieur le Ministre renverra vos commissaires aux aménagements en cours sur le fleuve sénégal qui doivent en assurer la navigabilité de St-Louis à Kayes, en toute saison, tant pour les personnes que pour les marchandises.

3°/- Sur la Nationalité des Armements Privés et les retombées financières de la gestion actuelle des droits de trafic nationaux pour l'Etat

Sur la question de la nationalité des armements privés, Monsieur le Ministre de l'EQUIPEMENT révélera, sur le mode humoristique, que certains d'entre eux sont "aussi sénégalais qu'il serait lui-même Hollandais".

De surcroît, l'Etat, ayant renoncé à exploiter directement ses droits de trafic, en avait confié, sans contrepartie financière, l'exploitation à des armements privés.

En fait, les armements nationaux pour lesquels une allocation de droits avait été faite, se sont contentés purement et simplement de vendre les dits droits à d'autres armements et d'encaisser les commissions y relatives. Il est évident qu'un tel comportement ne prend en compte ni les intérêts de la collectivité nationale, ni même ceux du secteur maritime national ; domaine dans lequel, le Sénégal, malgré ses atouts naturels, souffre d'un retard inadmissible sur ses partenaires africains, du fait essentiellement de la dispersion des moyens dans le secteur, au moment où dans le monde entier, on assiste à une tendance profonde et durable au regroupement.

Quant à la COSENAM, il a été rappelé que ses deux derniers exercices ont été largement bénéficiaires et que, pour 1985, il est attendu un bénéfice net de quelque 200.000.000 (DEUX CENT MILLIONS) de nos francs. L'Etat, rappelons-le, est propriétaire de cette compagnie à hauteur de 72 %, soit directement, soit par le biais de ses démembrements.

Enfin, M. le Ministre de l'EQUIPEMENT indiquera, en réponse à une question de vos commissaires, que le trafic général de marchandises confédération porte sur quelque 500.000MT représentant une valeur globale d'environ 9 Milliards FCFA, dont 3 Milliards gérés par le pavillon national, en grande partie, selon le système de la commission, comme indiqué ci-dessus.

4°/- Sur le "Vide Juridique" créé par le présent Projet de Loi

Sous ce chapitre, certains de vos commissaires ont littéralement assiégé M. le Ministre de questions portant sur une discontinuité possible entre le régime actuel (exploitation dispersée des droits) et le régime futur (armement unique), dans la mesure où il n'est pas fait explicitement mention de la création de l'armement unique dans le corps du projet, et où les pratiques actuelles sont suspendues. Comme conséquence de ce qui précède, vos commissaires ont demandé au Ministre de l'EQUIPEMENT de leur indiquer l'organisme qui gèrera les droits de trafic durant la période intérimaire qu'ils ont cru déceler.

D'autres commissaires, par contre, ont estimé qu'il n'était pas nécessaire que l'Etat se compliquât l'existence en procédant par voie de fusion des armements existants et qu'il aurait plus vite fait de céder directement ses droits à la COSENAM.

D'autres encore soutiennent qu'il n'y a pas lieu de parler de vide juridique. A leur avis, le présent projet de loi rétablit une situation saine dans la gestion des droits de trafic nationaux et, tient compte du fait que toutes les expériences antérieures ont échoué. Il n'est donc pas possible de s'entêter sur la même voie. Ils soutiennent enfin qu'il n'est pas convenable que l'Etat soit poursuivi et condamné devant les tribunaux par ceux-là même qui sont ses "concessionnaires", et qui, pourtant, ne lui reversent aucune indemnité au titre de l'exploitation des droits qu'il leur a confiés.

Dans sa réponse, Monsieur le Ministre de l'EQUIPEMENT apportera à vos commissaires les éléments de clarification nécessaires à la bonne intelligence du projet de loi.

Tout d'abord, il affirmera, avec force, que le "vide juridique" redouté par certains de vos commissaires ne constitue pas une réalité. En effet, il a été décidé, lors du Conseil Interministériel d'Avril 1985 consacré aux transports maritimes, de créer un armement unique, fort et crédible par fusion des armements sénégalais au sein d'une société d'accueil constituée par

la COSENAM. Cela signifie en termes clairs que la COSENAM, société réceptacle, poursuit ou étend ses activités de transport maritime dans les ranges Atlantique et Méditerranée, durant la période où les opérations techniques de fusion qui s'analysent, en définitive, comme une simple augmentation de capital, se poursuivent en son sein et au niveau des sociétés apporteurs de numéraires ou d'éléments d'actif. Une opération de restructuration du capital d'une société n'a jamais empêché celle-ci de réaliser son objet social ; bien au contraire, l'opération de restructuration doit lui apporter des moyens supplémentaires, pour mieux poursuivre son action.

Ensuite, M. le Ministre fera noter que si les droits de trafic appartiennent implicitement à l'Etat, il était important que par voie législative, il affirme "urbi et orbi" son droit de propriété en la matière, ce qui du reste est conforme aux recommandations de la CNUCED. Quant à céder ses droits directement à la COSENAM, c'est ce que l'Etat a fait, avec un souci remarquable d'équité, puisqu'il s'agit d'une COSENAM nouvelle manière dans laquelle toutes les parties prenantes à la fusion retrouveront leur juste place, c'est-à-dire une part sociale définie, compte tenu des antécédents dans le secteur.

Enfin, M. le Ministre de l'EQUIPEMENT marquera son accord à ceux de vos commissaires qui estiment qu'il n'est pas possible, dans le cadre du présent projet de loi, de rentrer dans les détails des modalités de la concession, de discuter de la forme que devra revêtir la nouvelle société, des différentes étapes de la fusion, etc. ; le présent projet de loi ne vise, en effet, que la propriété des droits de trafic et leur exploitation.

#### 5°/ - Sur le Mode de Gestion Future de l'Armement et la Participation de l'Etat

Vos commissaires ont voulu savoir si l'Armement Unique projeté se contenterait simplement de vendre des droits de trafic et encaisser les commissions correspondantes ou, si la nouvelle compagnie se comporterait comme un armement véritable, c'est-à-dire disposant de ses propres moyens navals pour enlever la part de trafic qui lui revient, dans le cadre du Code de Conduite.

./.

D'autre part, vos commissaires ont estimé que dans la période actuelle, caractérisée par la célèbre formule "moins d'Etat mais mieux d'Etat", l'Etat devait définir très précisément les limites de son engagement dans ce projet.

M. le Ministre de l'EQUIPEMENT rassurera vos commissaires sur ces deux points en déclarant, d'une part, que dans le cadre de la politique d'exploitation qui sera définie par les organes dirigeants de l'armement, il sera bien évidemment question d'acquisition de moyens navals pour enlever effectivement et par nous-mêmes, notre part de trafic. Cependant, cette décision ne relève pas de la compétence directe de l'Etat bien que celui-ci puisse faire entendre sa voix au niveau des organes de direction de l'armement unique. Il est donc question, comme on le voit, de rompre progressivement mais fermement avec les pratiques tant décriées de vente pure et simple de droits de trafic sans perspective d'équipement en moyens navals.

Sur le deuxième point, M. le Ministre de l'EQUIPEMENT soulignera que la part de l'Etat au capital de l'armement unique ne sera pas majoritaire conformément à la politique de désengagement en cours ; par contre, ses intérêts financiers seront mieux préservés dans le cadre de la nouvelle formule, par le biais d'une convention générale assortie d'un cahier des charges pour l'exploitation des droits de trafic nationaux.

A la suite de ces discussions riches et animées, vos commissaires ont émis le voeu qu'à l'avenir, le gouvernement présente les conclusions des Conseils Interministériels qui sont à l'origine des projets de loi déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale, ce qui en facilite la discussion.

Monsieur le Président,

Mes Chers Collègues,

Telle est l'économie du projet de loi 15/86 et les discussions qu'il a suscitées au niveau de votre intercommission des T.P., des Lois et des Finances. Il a été adopté à l'unanimité par vos commissaires qui vous demandent d'en faire autant, s'il n'appelle aucune observation particulière de votre part.

REPUBLIQUE DU SENEGAL

ASSEMBLEE NATIONALE

N° 15

18 1754

17 177 17

relative aux droits de trafic maritime international du Sénégal et à leur exploitation.

L'ASSEMBLEE NATIONALE,

après en avoir délibéré, a adopté, en sa séance du Jeudi 27 Mars 1986, la loi dont la teneur suit :

ARTICLE PREMIER.- Les droits de trafic maritime international du Sénégal appartiennent à l'Etat qui peut en concéder l'exploitation.

Article 2.- Ces droits sont constitués par les parts de trafic qui sont conférées au Sénégal pour le transport par mer des cargaisons objet de son commerce extérieur.

Article 3.- Les droits de trafic maritime international du Sénégal sont exploités par un armement national unique qui en est le concessionnaire exclusif.

Article 4.- Les conditions et modalités de la concession seront définies dans une convention générale assortie d'un cahier de charges.

Article 5.- Tous actes ou conventions intervenues antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi pour l'attribution de droits de trafic maritime international réservés au Sénégal sont déclarés nuls et de nul effet à compter de ladite date, sans que les attributaires puissent prétendre à une quelconque indemnité pour quelque cause que ce soit./-

DAKAR, le 27 Mars 1986  
Le Président de séance

Daouda SOW.-