

APPLICATION D'AMENDES SUR LES CONTENEURS

RETENUS AU-DELA DE 30 JOURS AU NIVEAU DES PORTS

***Pourquoi CARE estime qu'il faut aller plus loin et s'attaquer
Au fond du problème, celui de la gestion de nos ports commerciaux ?***

CARE- 12 Novembre 2020

SOMMAIRE

- 1. NE SANCTIONNER L'ENTREPRISE IMPORTATRICE QUE LA OU SA RESPONSABILITE EST EFFECTIVEMENT ETABLIE**
- 2. TRAITER SUR LE FOND LA QUESTION DES PROCEDURES PREALABLES AU DEDOUANEMENT DES MARCHANDISES IMPORTEES**
- 3. UNE ABSURDITE LEGALE : L'INTERDICTION D'IMPORTATION DE CONTENEURS USAGES**
- 4. LE PROBLEME DE FOND A LA BASE DES SURESTARIES :
LE TEMPS DE SEJOUR DES NAVIRES AU PORT**
- 5. CONCLUSION**

APPLICATION D'AMENDES SUR LES CONTENEURS RETENUS AU-DELA DE 30 JOURS AU NIVEAU DES PORTS

Pourquoi CARE estime qu'il faut aller plus loin et s'attaquer Au fond du problème, celui de la gestion de nos ports commerciaux ?

CARE – 12 Novembre 2020

Le ministère des transports a fait savoir dernièrement qu'il compte proposer l'instauration d'amendes graduelles à l'encontre des entreprises dont les conteneurs sont retenus au-delà de 30 jours, au niveau des infrastructures portuaires du pays. Cette mesure aurait pour objet de réduire le montant des surestaries en devises extrêmement lourdes que cela occasionne pour notre pays. Pour le ministère, il s'agit d'un réel fléau auquel il convient de mettre fin, sachant que, dans certains cas, des conteneurs pourraient demeurer en rétention jusqu'à une année.

Cette mesure peut paraître, à première vue, raisonnable et justifiée. Il reste toutefois qu'il faut, comme pour toute mesure d'ordre légal ou réglementaire, prendre le soin d'analyser au préalable la nature du problème effectivement posé. La question posée en l'occurrence est celle de savoir pourquoi des entreprises qui importent des marchandises prennent le risque de ne pas restituer les conteneurs dans lesquelles celles-ci sont entreposées. Et donc pourquoi, en d'autres termes, prennent-elles le risque de payer entre 40 USD et 100 USD par jour et par container en frais d'entreposage plutôt que de vider rapidement les conteneurs et de les restituer à leur propriétaire ?

S'agit-il en d'autres termes de négligences de leur part ? Choisissent-elles volontairement d'utiliser les conteneurs comme espaces d'entreposage parce qu'elles estiment que le coût d'utilisation du conteneur est plus avantageux que la location d'autres espaces de stockage plus appropriés ? Après 30 jours, cela coûterait 3 000 USD par container par mois, ou 384 000 dinars pour 30 m² d'entreposage. Ce serait l'équivalent d'un loyer de 1 280 000 DA pour un espace d'entreposage de 100 m². Cela coûterait ainsi 2 à 3 fois plus cher que de louer un bâtiment à Hydra pour stocker sa marchandise. Faut-il réglementer sur la base de cette hypothèse ? Ne vaut-il pas mieux considérer l'hypothèse que ces retards dans la restitution des conteneurs pourraient être dus à des complications administratives ou des difficultés procéduriales. Répondre à ce type de questions est fondamental et, pour cela, il importe de distinguer quatre volets différents du problème ainsi posé.

1- Ne sanctionner l'entreprise importatrice que là où sa responsabilité est effectivement établie

L'application potentielle d'amendes financières serait vraiment efficace et dissuasive s'il s'agissait de sanctionner des choix de gestion opérés par les entreprises que ce soit de

manière délibérée ou par négligence ; en revanche, aucune amende n'induit de changement significatif si elle se rapporte à des contraintes de nature bureaucratique dont la solution ne dépend pas réellement de la diligence ou de la responsabilité des chefs d'entreprise.

Dans ces conditions, il serait raisonnable dans un premier temps de faire la distinction entre les délais de mobilisation des conteneurs selon qu'ils soient à l'intérieur ou l'extérieur des enceintes portuaires, ou bien avant et après la finalisation des procédures de dédouanement des marchandises concernées.

En ce sens, pour la partie des délais courant après l'autorisation d'enlèvement des marchandises délivrée par les services des douanes, il n'y a aucune objection à ce que des amendes financières alourdies soient appliquées sur tout conteneur qui ne serait pas restitué dans un délai encore plus réduit, soit dix à quinze jours. Même si le coût des surestaries de 40 USD à 100 USD par jour et par container est en lui-même objectivement assez dissuasif.

2- Traiter sur le fond la question des procédures préalables au dédouanement des marchandises importées

Pour la partie des délais séparant l'arrivée des conteneurs, leur débarquement, leur séjour dans l'enceinte portuaire jusqu'à leur dédouanement et au permis de leur enlèvement, la situation est beaucoup plus complexe, en ce sens que les opérations de dédouanement impliquent toujours de nombreux intervenants aux tâches multiples et totalement enchevêtrées. Il serait ainsi hasardeux et économiquement injuste d'en faire supporter le poids et la responsabilité aux seules entreprises importatrices.

Ces dernières ont, certes, une obligation de diligence dans l'engagement des procédures de dédouanement, elles sont tenues notamment de tenir prête la documentation requise par les lois et règlements pour leur permettre de rentrer en possession des marchandises qu'elles ont-elles-mêmes choisi d'importer. Mais elles doivent intervenir au sein des enceintes portuaires (ou aéroportuaires) au milieu de tout un ensemble important d'acteurs parmi lesquels, outre les administrations régulatrices (finances ; commerce ; industrie ; transports ; etc.), d'autres organismes publics ou privés (manutentionnaires ; banquiers ; assureurs ; transitaires ; fournisseurs de services divers ; etc.), qui y exercent des activités de services divers et dont les intérêts économiques ou financiers ne coïncident pas nécessairement avec les leurs.

Le problème ainsi posé, qui est commun à tous les pays du monde, est le suivant : comment permettre l'enlèvement des marchandises transitant dans les ports dans un délai aussi rapide que possible, tout en s'assurant du respect des exigences légales et réglementaires préalables ? De ce point de vue et si l'on s'en tient au Rapport « Doing Business » de la Banque mondiale pour 2019, notre pays a encore devant lui beaucoup de progrès à accomplir, comme l'indique le tableau ci-dessous :

Respect des procédures de commerce frontalier, à l'importation

	Algérie	MENA	OCDE
En termes de délai moyen (heures)	96	72,5	3,4
En termes de coût moyen (USD)	400	262,6	23,5

Banque Mondiale – Doing Business – Rapport année 2019

Ainsi qu'on peut le constater, les délais et le coût des procédures d'enlèvement des marchandises sont très loin des standards en vigueur dans les pays de l'OCDE. Ils accusent même de grands retards par rapport aux pays de la région MENA, une région qui est pourtant, sur ce terrain, une des moins bien positionnées par rapport au reste du monde.

Dans un tel contexte, on ne peut que recommander la mise en place d'une instance de coordination de l'action des différents intervenants, comme il en existe dans tous les ports du monde. L'enjeu de cette forme de coordination est de faire en sorte d'aider les entreprises locales à enlever leurs marchandises aussi rapidement que possible et avec un coût aussi réduit que possible. **Ce qui est certain, à contrario, c'est que l'application d'amendes financières ne fera que pénaliser davantage nos entreprises, sans aucun avantage en retour en termes de délais d'enlèvement des conteneurs, ni de diminution des surestaries payées en devises.**

3- Une absurdité légale : l'interdiction d'importation de conteneurs usagés

En plus des faiblesses de la coordination au sein des enceintes portuaires, il faut souligner l'impact néfaste de certaines incohérences de nos réglementations, parmi lesquelles il faut relever celle interdisant l'importation de conteneurs usagés. A la base, cette interdiction édictée par la loi des finances pour 1994 (article 123) avait pour objet d'éviter les transferts illicites de fonds à l'étranger sous couvert d'achat de matériels sans valeur réelle, à un moment où le pays commençait à ouvrir son économie et son commerce extérieur.

Après avoir été amendée à de multiples reprises, cette législation a été in fine largement assouplie à l'occasion de la LFC pour l'année 2020, sauf que son article 57 a maintenu l'interdiction pour les équipements de transport de marchandises, ce qui inclut donc les conteneurs même si telle n'était sans doute pas là, la volonté expresse du législateur.

Dans la pratique, cela donne lieu, depuis de longues années maintenant, à une situation absurde dans laquelle les entreprises sont amenées à payer des surcoûts élevés pour cause d'immobilisation de leurs conteneurs, alors que, pour le même prix, elles achèteraient les containers tout simplement. En effet, trente journées d'immobilisation d'un conteneur, à raison d'un coût à régler de 100 USD/jour, cela correspond à l'équivalent de 3000 USD, soit le prix moyen d'un conteneur usagé, mais de bonne qualité et qui peut rendre des services utiles pour son acquéreur.

La nature de nos flux commerciaux fait que les conteneurs arrivent pleins et repartent vides. Normalement, par simple arbitrage économique et par les lois du marché, tout importateur pourrait négocier avec l'armateur, à un prix modique, le conteneur plutôt qu'il reparte vide. Ou à défaut, importer le container avec la marchandise. On devrait se retrouver ainsi en Algérie avec beaucoup de containers usagés. Et sur le marché intérieur, on devrait pouvoir les acheter facilement et pas cher.

Par ailleurs, eu égard au bras de fer permanent entre les autorités algériennes et les armateurs au sujet du transfert des revenus liés à leurs prestations en Algérie, les entreprises importatrices ne peuvent pas négocier elles-mêmes leur transport maritime, et ce sont donc les fournisseurs qui le contractent inévitablement. Le résultat en bout de course, c'est que ce sont les armateurs étrangers qui bénéficient indirectement des aléas liés aux délais très longs d'immobilisation des conteneurs dans les ports algériens. Ces derniers savent que le conteneur repart à vide, faute de marchandises à y ramener, mais ils se paient au détriment de l'importateur algérien dont ils savent qu'il n'a pas le choix, ligoté qu'il est par les lois de son propre pays.

Pour ces raisons, il paraît recommandé de lever rapidement cette interdiction d'importation des conteneurs usagés, ce qui pourrait se faire à travers deux solutions possibles :

- soit via une disposition particulière à insérer dans le projet de la loi de finances pour 2021 ;
- soit via le texte d'application qui est prévu par l'article 57 de la LFC 2020, dans lequel on préciserait que les conteneurs usagés ne sont pas considérés comme des équipements de transport et qu'ils pourront donc être importés dédouanés dorénavant.

4- Le problème de fond à la base des surestaries : le temps de séjour des navires au port

Dans la mesure où les autorités souhaitent vraiment réduire le niveau des surcoûts en devises sur les transferts liés au transport maritime de marchandises, dans le contexte actuel de tensions très fortes qui s'exercent sur les comptes extérieurs du pays, l'axe de travail sur lequel elles devraient se concentrer est sans conteste celui consistant à réduire le délai de séjour des navires dans les ports algériens.

En la matière, et si l'on s'en tient aux statistiques que publie régulièrement à ce sujet une institution comme la CNUCED (Conférence des nations unies sur le commerce et le développement), les performances de notre pays sont loin des normes mondiales.

Temps de séjour des navires dans les ports, en jours, année 2019

Type de navires	Algérie	Moyenne Monde	Classement Algérie
Tous les types de navires	2,4	0,9	173ème sur 185 Pays

Porte-conteneurs	3,2	0,7	158ème sur 161 pays
Transporteurs de vrac sec	7,1	2,0	128ème sur 136 pays

Source : UNCTAD-Statistiques du transport maritime

Comme l'indique le tableau ci-dessus, le délai de séjour des navires dans les ports algériens est en moyenne de 3 à 4 fois la norme observable à travers le monde. En termes de classement, notre pays se situe dans les tous derniers rangs mondiaux, une situation qui est profondément anormale et que les autorités économiques nationales devraient travailler activement et rapidement à solutionner.

Les chiffres appropriés ne sont pas rendus publics, mais on peut estimer que les surcoûts résultant de ce manque de compétitivité dans la gestion de nos ports commerciaux se montent annuellement à plusieurs centaines de millions de \$US.

5- En conclusion

Notre pays connaît enregistre depuis les cinq dernières années un déficit élevé et structurel de sa balance des paiements, et on comprend donc très bien la forte préoccupation qui s'exprime en vue de le réduire. Cela étant, CARE estime que les autorités économiques ne devraient pas s'engager dans des mesures précipitées qui, outre qu'elles pénalisent lourdement les entreprises, ne s'attaquent pas aux sources profondes des surcoûts qui grèvent la gestion de notre commerce extérieur.

Par-dessus tout, et plutôt que de continuer à jeter systématiquement l'opprobre sur les entreprises importatrices, il serait plus indiqué de procéder au préalable aux expertises techniques des différents volets de l'organisation de nos échanges extérieurs. Et d'y apporter des réponses rapides et appropriées.

Seul un tel travail de fond permettra de résorber efficacement les déficits de nos comptes extérieurs.

CARE, Novembre 2020.