

PA 2301-637
81524

**Les exportations de Madagascar
sont-elles entravées par les limitations
des télécommunications et des transports
aériens et maritimes?**



CENTER FOR RESEARCH ON ECONOMIC DEVELOPMENT
The University of Michigan
Ann Arbor, Michigan 48109

**Les exportations de Madagascar
sont-elles entravées par les limitations
des télécommunications et des transports
aériens et maritimes?**

par

Charles Steedman
Centre de Recherches sur le Développement Economique (CRED)
Université du Michigan

en collaboration avec

Alexis Rabemizafy
Jean-Paul Ramanantsoa
Jacques Hébert Zily
Institut Malgache des Techniques de Planification (IMaTeP)

Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID)
Ordre d'achat N° 687-3027
Antananarivo, Madagascar

Janvier 1993

PREFACE

Cette brève étude avait été conçue à l'origine dans le cadre d'une offre non sollicitée soumise à l'USAID (Agence des Etats-Unis pour le développement international) pour une série d'études de cas concernant les effets de la réglementation sur le secteur privé au Ghana, à Madagascar et en Tanzanie. Le siège de l'USAID à Washington n'ayant pas approuvé la série complète proposée, la portée et l'étendue de cette étude ont été réduites. Le financement nécessaire a été obtenu en décembre 1992 grâce à un ordre d'achat émis par la Mission USAID de Madagascar.

L'étude a été effectuée par M. Charles Steedman, Directeur a.i. du CRED (Centre de Recherches sur le Développement Economique) de l'Université du Michigan, en collaboration étroite avec M. Rajaona Andriamananjara, Directeur Général de l'IMaTeP (Institut Malgache des Techniques de Planification), et avec trois des cadres de l'Institut:

M. Alexis Rabenizafy, juriste

M. Jean-Paul Ramanantsoa, économiste

M. Jacques Hébert Zily, planificateur.

Du 8 au 16 décembre 1992, les membres de l'équipe se sont entretenus avec un certain nombre de personnes à Antananarivo et à Toamasina. Une liste complète figure à l'annexe A.

Toutes les personnes consultées ont répondu de bonne grâce et ouvertement. L'équipe tient à remercier tous ceux qui ont eu l'amabilité de prendre part à des discussions souvent fort longues sur les questions faisant l'objet du présent rapport.

"En d'autres termes, la réussite commerciale de toute industrie axée sur l'exportation, dans un pays en voie de développement, dépend de plus en plus de la capacité de se brancher efficacement sur les réseaux de services logistiques qui se constituent dans le domaine du commerce international."

"Avec le volume croissant des échanges effectués par conteneurs, et les exigences nouvelles en matière de vitesse et de stricte programmation, il est devenu de plus en plus nécessaire de relier entre eux, physiquement et fonctionnellement, les moyens de transport par route, par rail et par mer."

"Dans bien des cas, les ports de pays en voie de développement ont été perdants à cause de leurs services coûteux et peu fiables, et à cause de mauvaises liaisons avec les systèmes de distribution de l'intérieur."

"Il importerait de faire le bilan des entraves au développement du commerce qui proviennent des institutions, de la réglementation et des procédures."

¹Traduit de: Hans J. Peters, *Seatrade, Logistics, and Transport*. Policy and Research Series, n° 6. Washington DC: The World Bank, 1989.

SIGLES

ADEMA	Aéroports de Madagascar (société d'exploitation des 12 aéroports principaux)
ASECNA	Agence de Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar (Organisme Technique Multilatéral pour les Pays d'Afrique Francophones)
AUXIMAD	Société Auxiliaire Maritime de Madagascar
CAPIE	Crédit d'Ajustement pour la Promotion de l'Industrie et des Exportations (Banque Mondiale)
CGM	Compagnie Générale Maritime
CIMACOREM	Conférence Internationale Madagascar Comores Réunion Maurice
CMN	Compagnie Malgache de Navigation (société de transports maritimes)
DAL	Deutsche Afrika Linie (société de transports maritimes)
FCR	France Câble et Radio
FIV.MPA.MA.	Groupement des Opérateurs Privés Malagasy
FMG	Malagasy francs
GELM	Groupement des Exportateurs de Letchis de Madagascar
MINAGRI	Ministère de l'Agriculture
MINEP	Ministère de l'Economie et du Plan
MPT	Ministère des Postes et Télécommunications
MSC	Mediterranean Shipping Company
MSL	Malagasy Shipping Line (cabotage)
MTMT	Ministère des Transports, de la Météorologie et du Tourisme
NCHP	Navale et Commerciale Havraise Péninsulaire (société de transports maritimes)

PAS	Programme d'Ajustement Structurel
SCAC	Société Commerciale d'Affrètement et de Combustible
SCTT	Société Commerciale de Transports Transatlantiques
SDV	SCAC - Delmas Vieljeux
SEAL	Scandinavian East Africa Line
SEPT	Société d'Exploitation du Port de Toamasina
SGS	Société Générale de Surveillance
SNC	Société Navale Caennaise (société de transports maritimes)
SMC	Société Malgache de Cabotage
SMGI	Société Minière de la Grande Ile (cabotage)
SMTM	Société Nationale Malgache de Transports Maritimes
SOLIMA	Solitany Malagasy (compagnie pétrolière)
SOMACRAM	Société Malgache de Courtage, de Représentation et d'Affrètements Maritimes
STIMAD	Société des Télécommunications Internationales de Madagascar
TAM	Travaux Aériens de Madagascar
TEU	Twenty-foot equivalent unit

SOMMAIRE

La présente étude a pour origine l'idée selon laquelle l'expansion et la diversification des exportations malgaches seraient fortement entravées par trois éléments:

- des tarifs de fret élevés résultant des pratiques oligopolistiques d'une conférence de transport maritime;
- le monopole des droits de trafic aérien détenu par Air Madagascar; et
- un système national de télécommunications qui est vétuste et fréquemment en dérangement.

Dans quelle mesure cette impression correspond-elle à la réalité? Pendant deux semaines, nous avons posé cette question au cours d'entretiens avec des industriels, des consignataires, des cadres de compagnies aériennes et des armateurs, des représentants de l'administration portuaire et des pouvoirs publics. Il est bien évident qu'une période de deux semaines n'est pas suffisante pour une étude détaillée portant à la fois sur le secteur des transports et le système de télécommunications. Cette courte période pourrait cependant suffire à déterminer le bien-fondé des impressions qui ont motivé notre étude.

L'énoncé ci-après résume, en termes assez généraux, nos conclusions. La suite du rapport fournira des détails à l'appui.

Transports maritimes

Les expéditions maritimes à partir de Madagascar et en direction des ports européens et autres ne sont pas entravées par les tarifs élevés ou par l'existence de la Conférence du Capricorne.

- La Conférence du Capricorne contrôlait effectivement en 1984 85% du tonnage transporté sur les lignes régulières internationales. Depuis lors, la part de la Conférence s'est abaissée à 49% environ, et les tarifs de fret sont nettement plus bas. Cette évolution peut être imputée en grande partie à la concurrence provenant d'une

compagnie *outsider*, la Mediterranean Shipping Company, dont le siège est à Genève.

Les problèmes affectant réellement la performance des exportations par voie maritime ne relèvent pas à proprement parler des transports maritimes. Ils prennent en fait leur source en amont du port de Toamasina (Tamatave) où les navires, affiliés ou non à la Conférence, chargent le gros des cargaisons exportées par Madagascar.

- Les difficultés rencontrées pour l'expédition de marchandises, par route ou par rail, des zones de production vers le port de Toamasina ou vers des ports secondaires, sont bien connues et ne seront pas examinées dans le présent rapport.
- Le déplacement des marchandises d'exportation par cabotage entre les ports secondaires et Toamasina (ou en direction d'un autre port régional comme St-Denis à la Réunion) s'effectue depuis peu d'une façon légèrement plus satisfaisante mais devrait être amélioré bien davantage.
- Le principal goulot d'étranglement se produit au passage d'un mode de transport à un autre, en l'occurrence de la route, du rail ou du cabotage à un navire long-courrier. C'est là qu'interviennent les lenteurs et les retards délibérés qui ajoutent aux coûts et empêchent par suite Madagascar de bénéficier de tarifs de fret plus avantageux.
- Le goulot d'étranglement se produisant au passage d'un mode à un autre affecte indirectement les exportations dans la mesure où les produits intermédiaires et intrants importés pour servir à la production des marchandises exportables sont retardés sur la voie de leur destination finale, et deviennent de ce fait plus coûteux.
- Ce problème peut en grande partie être imputé au comportement du Service des Douanes, lequel donne l'impression de n'être pas disposé à modifier son organisation de manière à faciliter les expéditions en conteneurs utilisant plusieurs modes de transport. Par exemple, le Service n'est ouvert qu'aux heures de bureau au

port de Toamasina, alors que le port fonctionne vingt-quatre heures sur vingt-quatre. On trouve cependant des douaniers en dehors des heures de bureau, mais ils travaillent à des tarifs plus élevés. D'autre part, les douaniers affirment, dit-on, qu'ils ont le droit d'ouvrir et inspecter les conteneurs avant leur embarquement sur un bâtiment à Toamasina, alors même que ces conteneurs ont été inspectés et scellés par la douane d'Antananarivo.

Le cabotage est légalement limité aux bâtiments battant pavillon malgache. Cependant les navires exploités par la compagnie nationale (CMN) ne sont pas de ceux qui se prêtent à une expansion des activités. Si par contre la concurrence était libre, on pourrait avoir recours à des bâtiments plus petits et plus faciles à manoeuvrer, dont l'exploitation soit moins onéreuse. Ceci pourrait par suite entraîner une expansion nécessaire du cabotage commercial, et stimuler les activités d'exportation dans des régions isolées, plus rapidement que ne pourrait le faire l'amélioration des liaisons routières et des voies ferrées.

-- En fait, le cabotage a été récemment ouvert aux navires étrangers. En outre des navires "*feeders*" concurrents, affiliés à la Conférence ou *outsiders*, ont fait leur apparition dans des ports comme Mahajanga et Nosy Be, et ceci s'est traduit par une amélioration de la manutention des conteneurs dans certains de ces ports. Ce qui semble à présent être une libéralisation *de facto* devrait être légalisé et encouragé activement.

Il reste pour les marchandises malgaches des marchés potentiels en Amérique du Sud (par le Cap de Bonne Espérance), en Afrique orientale et australe, en Asie du Sud et du Sud-est, qui n'ont pratiquement pas été explorés. Bien que les flux commerciaux aient généralement tendu à une direction nord-sud dans le passé, ils pourraient bien prendre de plus en plus une orientation est-ouest.

-- Les sociétés de transports maritimes qui desservent Madagascar (MSC, membres de la Conférence du Capricorne) naviguent dans

cette région en direction nord-sud plutôt que est-ouest. La compagnie nationale de transports maritimes SMTM, qui ne possède plus à présent aucun bateau, a tenté sans succès d'établir des liaisons maritimes avec l'Asie du Sud-est.

- L'absence de télécommunications et de liaisons aériennes avec des marchés potentiels à l'est et à l'ouest, dont nous parlerons plus loin, ne fait qu'aggraver l'isolement de Madagascar et retarder la possibilité d'ouverture de nouveaux marchés.

Transports aériens

Le monopole exclusif détenu par Air Madagascar sur les transports aériens a été partiellement révoqué, le marché du transport de marchandises sur le réseau intérieur et celui du transport de passagers en avions de neuf places maximum étant ouvert à la concurrence.

- Cependant l'arrêté d'application n'a pas encore été promulgué pour la libéralisation des transports intérieurs de marchandises, bien qu'un texte préliminaire existe depuis 1990.
- Le décret présidentiel² libéralisant le transport de passagers en avions de neuf places maximum stipulait que les vols effectués par des appareils de plus de neuf places seraient réservés à Air Madagascar durant une période de transition ne dépassant pas deux ans à compter de la date de publication (24 juin 1991).

Le monopole des droits de trafic international détenu par Air Madagascar a été réaffirmé en mai 1991. Un deuxième décret présidentiel³ a approuvé une convention passée entre le Ministère des Transports (MTMT) et Air Madagascar. Cette convention stipulait que, tant que l'Etat détiendrait plus de 51% des actions d'Air Madagascar, cette compagnie serait seule autorisée par le gouvernement à effectuer des vols internationaux. Le

²N° 91-253 du 7 mai 1991, publié au *Journal Officiel* du 24 juin 1991.

³N° 91-275 du 23 mai 1991, publié au *Journal Officiel* du 24 juin 1991.

décret abrogeait également tout article du décret de 1961 accordant le monopole à Air Madagascar qui fût en contradiction avec le nouveau décret.

- Le nouveau décret a peut-être été rédigé en ces termes pour produire une impression d'assouplissement en ce qui concerne les droits de trafic international d'Air Madagascar, mais en fait, à moins que et jusqu'à ce que la compagnie aérienne soit privatisée, le monopole international demeure confirmé.

Officiellement, on déclare qu'Air Madagascar finira par être privatisé, mais dans l'immédiat il a été décidé de maintenir son statut d'entreprise publique.

- De l'avis de certains observateurs, Air Madagascar et le gouvernement exercent une protection excessive sur leur propres droits de trafic aérien. Si des compagnies extérieures -- lignes régulières et vols charters -- étaient autorisées à entrer sur le marché, il pourrait en résulter un avantage immédiat pour Madagascar. L'assouplissement des restrictions concernant le trafic aérien présente une plus grande urgence que la privatisation envisagée pour Air Madagascar.

Pour qu'une expédition par avion se justifie, il faut que les marchandises à exporter soient d'une valeur élevée. Dans le cas de Madagascar, le nombre de produits de ce genre est relativement limité. On ne peut guère citer que la vanille, les crustacés (homard, crevette, crabe), les letchis, et les pierres précieuses ou semi-précieuses. Pour les autres produits susceptibles d'avoir un marché en Europe, comme par exemple les fruits et légumes, Madagascar est, en raison de la distance, à peu près dans l'impossibilité d'affronter la concurrence de pays comme le Kenya.

- Air Madagascar a une capacité limitée pour le transport de fret sur les lignes internationales. Le Boeing 747 Combi mis en service en 1979 effectue quatre vols hebdomadaires sur l'Europe et peut transporter jusqu'à 160 tonnes de marchandises par semaine. Quant au Boeing 737 qui assure les lignes de Johannesburg et de Nairobi, son tonnage hebdomadaire atteint seulement deux tonnes

au plus. En réalité, pendant environ dix mois de l'année cette capacité du Boeing 747, pour limitée qu'elle soit, est loin d'être pleinement utilisée.⁴

- Aucune élasticité-prix n'est constatée pour la demande de transport de marchandises sur les lignes internationales. En 1987, Air Madagascar avait réduit de 30% ses tarifs de fret en vue de promouvoir les exportations, mais le volume de la demande resta inchangé.
- Air Madagascar n'est pas équipé pour la réfrigération, ne possédant ni conteneurs congélateurs pour les avions ni entrepôts frigorifiques à terre. Les expéditions aériennes de crustacés surgelés sont par conséquent limitées aux marchés régionaux comme celui de la Réunion. Les crustacés sont expédiés sur glace de la côte ouest, et ensuite surgelés dans une installation située à un ou deux kilomètres de l'aéroport d'Ivato, après quoi ils peuvent être transportés par avion jusqu'à un marché régional sans avoir le temps de dégeler.

Télécommunications

Les télécommunications représentent, à en croire les exportateurs, les consignataires et les cadres de sociétés de transports maritimes, "un problème crucial", "un handicap énorme", ou encore "un facteur de blocage gigantesque, total et complet". L'un de nos interlocuteurs a déclaré que sa société perdait de grosses sommes par suite des déficiences du système actuel. Un autre se plaignait de ne pouvoir appeler son usine, située à 25 kilomètres. Un troisième était furieux d'avoir toute la matinée tenté en vain d'appeler Toamasina au sujet d'un manifeste transmis à l'île Maurice et qui y était parvenu sous une forme illisible.

- Les problèmes les plus graves sont ceux de la liaison entre la capitale et le port principal. Les sociétés qui ont des bureaux aux

⁴A l'exception de la période de litchis, seule 35% à 40% de cette capacité semble être utilisée.

deux endroits expédient leurs messages, disquettes et documents dans les deux sens par taxi-brousse. Le système est très sûr mais entraîne des retards allant jusqu'à 24 heures. Pour les envois en direction d'autres villes malgaches ou de clients à l'étranger, les services de messagerie sont plus sûrs que les télécommunications.

- Les informations sur l'arrivée des bateaux sont d'une importance capitale pour les exportateurs, et cependant, transmises par la voie normale, elles parviennent d'une façon tout à fait irrégulière au siège des sociétés d'Antananarivo ou d'Antsirabe. Presque tout le monde utilise à présent la radio BLU pour communiquer d'urgence avec les navires en mer et avec les bureaux de Toamasina.

Conscient de l'état de détérioration et d'inadaptation du présent système, qui en 1991 ne comportait que 33 800 lignes pour l'ensemble du pays, le gouvernement malgache et les bailleurs de fonds les plus importants ont entrepris un important programme d'investissement sur cinq ans. Une partie du financement doit provenir de France, de la Banque mondiale et du Japon. L'ensemble du système de télécommunications sera modernisé, restructuré et presque totalement privatisé.

- Après avoir créé un organisme chargé de fournir les services de base pour les communications nationales et internationales, l'Etat renoncera à sa participation majoritaire, conservant au début 34% des actions de la nouvelle société et ensuite réduisant peu à peu sa part.
- La réforme prévoit avant tout la mise en place d'une "plaque numérique" pour les liaisons entre Antananarivo, Toamasina et Antsirabe. Le nouveau système et l'expansion du réseau devraient permettre aux usagers d'obtenir à coup sûr toutes leurs communications; ce système doit entrer en service vers le milieu de l'année 1994.

- Un financement a été obtenu du Japon pour la réhabilitation du réseau hertzien, actuellement peu fiable, qui relie Antananarivo aux provinces.
- Le gouvernement malgache désire également développer le réseau satellite national (DOMSAT) en portant de trois à douze les postes terrestres, de façon à desservir notamment tous les chefs-lieux de provinces et les zones enclavées offrant un potentiel pour le tourisme ou pour d'autres formes de développement.
- Il reste encore plus de 100 millions de dollars à obtenir de bailleurs de fonds et du consortium privé qui sera retenu pour le rachat de 34% du capital de la compagnie chargée des services de base.

Le succès de l'installation du nouveau système reliant Antananarivo et Toamasina sera la condition sine qua non de tout programme destiné à stimuler la performance des exportations.

TELECOMMUNICATIONS

Télécommunications -- le système existant

A Madagascar, les télécommunications dépendent du Ministère des Postes et Télécommunications (MPT). L'administration est assujettie aux règles de la comptabilité publique, qui imposent au Ministère certaines contraintes: soumission du budget annuel à l'approbation de l'Assemblée Nationale, obtention d'un accord préalable pour toutes dépenses à engager, et détermination administrative des tarifs des services.

Les services de télécommunications ont subi au cours de ces dernières années une nette détérioration due à la surcharge d'un réseau vétuste. Comme l'indique le tableau 1, le nombre d'abonnés au téléphone a plus que doublé à Antananarivo entre 1980 et 1991, et a presque doublé pour l'ensemble de la nation. Le nombre de particuliers ayant le téléphone est assez limité; en 1991, environ 48% des abonnés de la capitale étaient des entreprises ou bureaux divers. Les premières lignes de telefax ont été mises en service en 1989.

TABLEAU 1. Lignes de téléphone installées

Nombre de Lignes par Type de Communication (0)	1980 (1)	1991 (2)
- Téléphone (nombre de lignes principales: LP)		
. Antananarivo	8 307	18 813
. Ensemble	18 596	33 252
- Telex (nombre de lignes)		
. Antananarivo	212	346
. Ensemble	302	475
- Telefax (nombre de lignes)		
. Antananarivo	-	419
. Ensemble	-	465
SOURCE: MPT		

La densité du réseau téléphonique est extrêmement faible à Madagascar, où l'on compte moins de 0,3 ligne pour 100 habitants, alors qu'en Europe et en Amérique du Nord la densité téléphonique est de 50 lignes pour 100 habitants. En Malaisie, la densité

est de 8, à l'île Maurice de 4 environ, et en Thaïlande de 2.⁵ On dit que les commerçants mauriciens en sont déjà à utiliser des téléphones cellulaires dans leurs voitures.

Dans l'agglomération d'Antananarivo il y environ 3 000 demandes de raccordement en attente. Les lignes existantes sont saturées. D'après une estimation faite par des techniciens des télécommunications, la moitié à peine des appels parviendraient à destination aux heures de pointe. Les dérangements sont courants, affectant 74% des lignes installées en 1990.

Les tarifs téléphoniques sont très élevés mais ne sont pas basés sur les coûts réels; en outre ils ne sont pas modulés de façon à encourager l'usage aux heures creuses et à le décourager aux heures de pointe. Du fait de l'application d'un tarif minimal correspondant à une unité de trois minutes, les messages envoyés par telefax en une minute, ou les telex envoyés en 30 secondes, sont facturés au même prix qu'une conversation de trois minutes. Il y a environ 25% d'impayés dans les redevances facturées par les PTT.

Télécommunications internationales

L'accès du réseau international est contrôlé par la STIMAD, entreprise d'économie mixte établie en septembre 1970 aux termes d'un accord entre le gouvernement malgache et une société française, France Câble et Radio (FCR). L'Etat détient 53% du capital de la STIMAD, et FCR 47%. La STIMAD est placée sous la tutelle du Ministère des Postes et Télécommunications.

Les tarifs internationaux ont subi depuis 1980 une hausse beaucoup plus forte que les tarifs nationaux, comme l'indique le tableau 2.

⁵Tous ces chiffres, sauf ceux de Maurice, proviennent de William W. Ambrose et al., *Privatizing Telecommunications Systems: Business Opportunities in Developing Countries*. Washington DC: International Finance Corporation, 1990. Page 14.

TABLEAU 2. Tarifs téléphoniques (3 premières minutes) (en FMG)

Taxe de base (0)	1980 (1)	1990 (2)	1991 (3)
- Tarifs nationaux			
. Téléphone	50	115	...
. Telex	90	160	...
. Telefax	-	120	...
- Tarifs internationaux			
. Téléphone	1 087	...	6 420
. Telex	604	...	6 590
SOURCE: MPT			

Nous avons parlé plus haut du mécontentement extrême provoqué chez les exportateurs, les consignataires et les sociétés de transports maritimes par le système de télécommunications existant. Les personnes interrogées considéraient, à peu près sans exception, que l'insuffisance du système, et en particulier l'impossibilité d'obtenir leurs communications, était de loin l'obstacle principal, à l'heure actuelle, à une amélioration des performances à l'exportation.

A plusieurs reprises, ces personnes ont fait observer que, si de leur côté elles avaient trouvé le moyen de se débrouiller, de nouveaux venus seraient désemparés en l'absence des moyens de communication sur lesquels on peut compter partout ailleurs, et se trouveraient alors sérieusement désavantagés. Le directeur général de la fabrique de pull-overs Floreal a indiqué qu'il lui serait pratiquement impossible de gérer son affaire si la programmation de ses réceptions et de ses livraisons n'était faite entièrement à son siège de l'île Maurice. Tant qu'un nouveau système ne sera pas en place, les problèmes de télécommunications constitueront un sérieux obstacle au développement des exportations malgaches.

Etude de la réforme institutionnelle

Face à l'insuffisance flagrante du système existant, au manque de fonds pour de nouveaux investissements et aux contraintes bureaucratiques, le Ministère des Postes et Télécommunications a demandé à un bureau d'études français d'entreprendre une

étude de la réforme institutionnelle des PTT, en collaboration avec deux cabinets locaux. L'étude a été financée par la Caisse Française de Développement.

Une cellule de réflexion, regroupant des représentants des diverses entités du Ministère ainsi que des organisations professionnelles et syndicales, s'est réunie en avril 1992 pour examiner les résultats de l'étude.⁶ Notant que les bailleurs de fonds exigent la privatisation de la gestion des PTT comme condition préalable au financement de tout nouveau projet de télécommunications, et que d'autre part des organismes internationaux comme l'Union Internationale des Communications recommandent des modifications radicales de la gestion des PTT, le groupe a proposé les réformes suivantes:

- Séparation totale entre la fonction de réglementation et la responsabilité opérationnelle de l'exploitation;
- Séparation de la gestion postale de celle des télécommunications
- Fusion du système national et du système international;
- Les services de télécommunication devraient jouir d'une autonomie de gestion et d'une autonomie financière, et la gestion commerciale devrait être placée entre les mains d'un opérateur unique; et
- Il faudra rechercher un partenaire extérieur, voire un consortium de partenaires, qui investisse dans le développement du réseau; toutefois le choix d'un partenaire devra se faire indépendamment des aides financières que pourront apporter les bailleurs de fonds.

En avril 1992, une mission de la Banque mondiale a pris note des recommandations du groupe d'étude, et encouragé le Ministère des Postes et Télécommunications à entreprendre l'application des réformes. Une déclaration de politique sectorielle a été rendue publique le 30 juin 1992 par le Gouvernement malgache, qui s'y engageait à entreprendre les trois premières réformes ainsi que certaines autres. La mission de la Banque Mondiale a également pris connaissance du plan d'investissement de cinq ans pour les télécommunications (1992-97) qui devait être présenté au cours d'une table ronde des bailleurs de fonds prévue pour octobre 1992.

⁶MPT, Secrétariat d'Etat. "Rapport de synthèse des travaux de la Cellule de Réflexion du Ministère sur 'La réforme institutionnelle des PTT'". Antananarivo, 7-16 avril 1992.

Par suite de retards, la table ronde a été reportée à mars 1993, et le plan d'investissement est maintenant prévu pour la période 1993-98.

Plan d'investissement pour les télécommunications

Le montant prévu, sur une période de cinq ans, pour les investissements dans la modernisation et la privatisation des télécommunications est de 150 à 170 millions de dollars. Le programme comporte trois volets, dont les deux premiers sont à l'heure actuelle définis plus clairement que le troisième.

1. La tâche la plus urgente est l'installation d'une "plaque numérique" desservant la capitale, la deuxième ville du pays et le port principal. La France est disposée à prêter, par l'intermédiaire de la Caisse Française de Développement, jusqu'à 135 millions de francs (soit environ 25,5 millions de dollars) pour le financement de ce volet, principalement en ce qui concerne les équipements de commutation et de transmission.⁷ La Banque mondiale fournit de son côté environ 10 millions de dollars pour la modernisation et pour une expansion considérable des réseaux urbains de télécommunication proprement dits. Il est prévu que le nombre d'abonnés sera presque doublé, passant du chiffre actuel de 33 800 à 61 700.
2. Le Japon fournira son assistance pour la réhabilitation du réseau hertzien qui relie de façon peu fiable la capitale aux provinces. Le Japon s'est engagé à hauteur d'environ 8 millions de dollars pour cette partie du travail.
3. Une extension de la zone desservie par satellite, portant de trois à douze les postes terrestres, relierait Antananarivo aux chefs-lieux de provinces et à des pôles ou centres potentiels de développement, soit touristique soit économique. Les emplacements n'ont pas encore été déterminés, et aucun financement n'est encore à disposition.

⁷La Caisse Française de Développement a stipulé certaines conditions pour son prêt à 3% sur 25 ans, notamment exclusion des fournisseurs non français, et garantie d'un rôle important et maintenu, dans la nouvelle société, pour FCR, filiale de la société d'Etat France Telecom. Apparemment le gouvernement malgache, soutenu par de potentiels bailleurs de fonds, maintient sa position en faveur d'un appel d'offres international.

Le total des montants promis représentant un peu moins de 45 millions de dollars, le plan exigera plus de 100 millions de dollars supplémentaires pour être pleinement réalisé. La Banque Africaine de Développement est mentionnée comme bailleur de fonds éventuel, ainsi que la Banque Européenne d'Investissement, laquelle a pris part en décembre 1992 à une réunion, à Paris, avec la BAD, la Banque mondiale et la Caisse Française. D'autre part on prévoit que des capitaux seront également investis par les organismes privés qui acquerront une participation dans la nouvelle société d'exploitation des télécommunications.

Néanmoins, le Directeur général de la Privatisation, qui prend le plus grand intérêt au plan concernant les télécommunications, prévoit des difficultés pour l'obtention des capitaux supplémentaires qui seront nécessaires. La situation est en pleine évolution. Des négociations sont en cours avec la France, et la date de la table ronde des bailleurs de fonds à réunir par le gouvernement demeure incertaine à la date où nous écrivons.

La privatisation de la société d'exploitation se fera en plusieurs phases. Le domaine de gestion de la STIMAD sera étendu aux télécommunications nationales grâce à une fusion avec la Direction des Télécommunications (DT) du Ministère des Postes et Télécommunications. Lorsque la nouvelle société sera créée -- en principe en février 1993 -- la part de l'Etat passera de 53% à 85% du fait de l'acquisition du réseau national, tandis que celle de France Câble et Radio s'abaissera de 47% à 15%.

Cette transformation en une entreprise ressemblant fort à une société d'Etat, plutôt qu'à une entreprise mixte, ne constituera qu'un stade temporaire sur la voie de la privatisation, la durée prévue étant de 18 mois à 3 ans. Au cours de cette période, deux événements sont censés se produire. Premièrement, FCR aiderait l'organisme chargé des services de base à améliorer ses modalités de gestion pendant que celui-ci absorberait le réseau national. Deuxièmement, si le gouvernement malgache et les bailleurs de fonds potentiels arrivent à leurs fins, un appel d'offres international sera lancé en direction de sociétés privées.

La Banque mondiale prévoit que l'adjudication des 34% du capital, offerts en bloc, reviendrait en fin de compte à un consortium. La participation de l'Etat serait réduite à 34%, les 17% restants étant attribués aux employés et vendus à d'autres investisseurs. Au cas où FCR ne serait pas membre du consortium qui l'emporterait, il se pourrait que

cette société se défasse également de ses 15%. Enfin, à plus longue échéance, l'Etat vendrait peu à peu son reliquat de 34% résiduels.

Tandis que la nouvelle société gèrera le réseau de télécommunications de base et fournira les services standard, on pourra inviter des sociétés privées à entrer en concurrence pour des services complémentaires comme les téléphones cellulaires et la transmission de données. Il est trop tôt pour se prononcer sur l'évolution possible de cet aspect de la réforme, car un certain nombre de décisions restent à prendre. Entre autres choses, le cadre juridique et réglementaire sera révisé. Des dossiers plus détaillés seront remis aux bailleurs de fonds lors de la table ronde.

TRANSPORTS AERIENS

Liaisons aériennes actuelles

Entre 1960 et 1992, Madagascar a conclu 19 accords de transport aérien avec des gouvernements étrangers, mais seuls sept de ces accords sont entrés en application, en l'occurrence les accords passés avec la France, l'Italie, le Kenya, les Comores, Djibouti, la Russie et l'Afrique du Sud. La liaison avec Moscou, assurée par Aéroflot, est actuellement suspendue. Certains accords récents ne sont pas encore exploités, dont l'un avec la Chine (1990) et un autre avec le Singapour (1992). Air Madagascar a d'autre part passé des accords commerciaux avec Air Mauritius et Air Réunion.

Les vols long-courriers se limitent à quatre liaisons hebdomadaires Antananarivo-Paris -- deux vols d'Air France et deux d'Air Madagascar. L'un des vols Air France fait maintenant escale à Lusaka et à Lilongwe, et l'autre à Marseille, Djibouti et Moroni. Quant aux vols du Boeing 747 d'Air Madagascar, l'un fait escale à Djibouti, l'autre à Nairobi et à Zurich. Pour Zurich, les droits de vol ont été obtenus par suite d'un accord entre compagnies.

Des liaisons aériennes régionales existent entre Madagascar et les Comores, Maurice, la Réunion et l'Afrique du Sud. Air Madagascar effectue des vols conjoints avec les compagnies nationales de ces trois derniers pays. Air Comores effectue la desserte

Mahajanga-Moroni-Hahaya (Comores) et Air Réunion fait la navette entre la Réunion et Toamasina.

Expansion des liaisons aériennes

Etant donné qu'il y a si peu de liaisons aériennes établies, et qu'Air Madagascar conserve son monopole des droits de trafic international, certains observateurs ont l'impression que la concurrence est jugulée, ce qui limite le potentiel à l'exportation. L'ancien directeur des transports aériens au Ministère des Transports, de la Météorologie et du Tourisme soutient cependant que les accords bilatéraux sont relativement faciles à négocier du fait qu'aucun engagement n'est pris. La difficulté se pose lorsqu'il s'agit d'intéresser au marché malgache une compagnie étrangère, qui serait obligée de payer des *royalties* à Air Madagascar si elle prenait l'initiative de lancer une liaison aérienne. Singapore Airlines, par exemple, n'a manifesté aucun désir d'envoyer ses avions à Madagascar à la suite de l'accord signé par les gouvernements respectifs.

Un créneau avait été ouvert pour une compagnie étrangère, mais s'est refermé pour des raisons inattendues. China Airlines, compagnie d'Etat de Taïwan, effectue deux fois par semaine un vol aller et retour entre Taipei et Johannesburg, avec escale à l'île Maurice. Un ancien président du conseil d'administration d'Air Madagascar explique qu'il y a deux ans environ il avait réussi à persuader la compagnie de remplacer une fois sur quatre l'escale mauricienne par une escale à Antananarivo. Le carburant coûtant plus cher à Antananarivo, il fut décidé d'y faire escale à l'aller (Taipei-Johannesburg) plutôt qu'au retour. Malheureusement, deux semaines après le premier atterrissage de China Airlines à Madagascar, ce fut le commencement des troubles politiques et des manifestations de 1991. La compagnie reprit son itinéraire via Maurice, et n'est pas revenue à Madagascar depuis.

En vue de créer des possibilités d'exportation par voie aérienne vers de nouvelles destinations, et notamment vers les marchés de régions inhabituelles (pour Madagascar) mais prometteuses, comme par exemple l'Asie du Sud-est, il faudra encourager et développer le trafic aérien par tous les moyens possibles. Pour le touriste comme pour l'homme d'affaires, l'accès de la Grande Ile devrait être facilité.

Ce point de vue n'a pas toujours été celui d'Air Madagascar. Récemment, par exemple, Air France a proposé qu'un vol sur les Seychelles soit prolongé jusqu'à Antananarivo. (Il existe un accord entre les deux gouvernements.) Il a été suggéré que les recettes soient divisées en trois parts revenant à Air Madagascar, Air France et Air Seychelles. Si le vol commençait à attirer des passagers, les deux compagnies nationales pourraient alors envisager d'établir leur propre ligne. Or Air Madagascar a opposé son veto à cette proposition, qui cependant, sans rien coûter, aurait pu mener à une opération rentable.

La question de la privatisation d'Air Madagascar

Le crédit accordé par la Banque mondiale pour l'ajustement et la promotion de l'industrie et des exportations (CAPIE) comporte entre autres une condition préalable -- la privatisation du transport aérien. En fait, comme nous l'avons indiqué plus haut, la privatisation a commencé mais demeure limitée, et les textes d'application n'ont pas encore été publiés.

Selon le Secrétaire général du Ministère des Transports (MTMT), la privatisation a été retardée par la nécessité d'assurer la sécurité des vols. A cet effet, il a été proposé de créer un institut de technologie du transport aérien. Toutefois il reste encore à trouver les fonds et le personnel qualifié nécessaires. Entre temps, selon le Secrétaire général, le Ministère est en pourparlers avec un organisme susceptible de fournir des prestations de services pour cette tâche.

L'avenir de la libéralisation et de la privatisation est un sujet de préoccupation tant pour le Ministère que pour Air Madagascar. On fait remarquer que la déréglementation des compagnies aériennes aux Etats-Unis, par exemple, n'a pas produit certains des résultats positifs prévus. On redoute également que, Air Madagascar étant contraint de faire face à la concurrence sur les lignes nationales, les compagnies privées se concentrent alors sur les itinéraires rentables et laissent Air Madagascar travailler à perte sur ceux qui ne sont pas rentables. La compagnie calcule que seuls 12 de ses 50 aéroports ont suffisamment de trafic pour être rentables. On ne sait pas, cependant, s'il s'agit de rentabilité aux tarifs actuels qui sont bas, ou de rentabilité quel que soit le niveau des tarifs pratiqués.

Depuis quelque temps déjà, Air Madagascar subventionne les bas tarifs de ses lignes intérieures grâce aux tarifs élevés pratiqués sur ses lignes internationales. Les tarifs sont proposés par la compagnie et approuvés par le Ministère des Transports. A l'heure actuelle, le Ministère serait sans doute peu disposé à approuver des tarifs intérieurs plus élevés pour des raisons d'ordre socio-politique: inexistence d'autres voies de communication pour désenclaver certaines régions, faiblesse du pouvoir d'achat de la population. Mais, une fois que les lignes seront ouvertes à la concurrence, on peut supposer que les tarifs seront fixés par le marché. Pour les lignes qui sont compétitives, la hausse initiale sera vraisemblablement suivie d'une pression à la baisse, mais sur les lignes actuellement non rentables qui resteront exploitées par Air Madagascar, la compagnie n'aura guère le choix et devra, si elle ne veut pas sombrer, augmenter ses tarifs pour se rapprocher du seuil de rentabilité.

Officiellement, on déclare qu'Air Madagascar finira par être privatisé, que la compagnie soit vendue à des investisseurs locaux (scénario improbable) ou que des compagnies aériennes étrangères soient autorisées à acquérir une participation majoritaire. Autrefois Air France détenait 25% des actions d'Air Madagascar, mais sa participation est maintenant, à ce qu'on dit, bien moins importante, de l'ordre de 4%. Le Ministère des Transports affirme qu'une étude est en cours pour faire entrer Air Madagascar dans le secteur privé. Mais dans l'immédiat il a été décidé de maintenir son statut d'entreprise publique.

Données concernant les transports aériens de marchandises

Le tableau 3 indique l'évolution des transports aériens de marchandises en direction et en provenance de Madagascar au cours de la période 1988-91. L'effet des grèves et du soulèvement politique de 1991 se manifeste clairement dans la baisse des chiffres qui fait suite aux augmentations de volume de 1989 et 1990.

TABLEAU 3

Compagnie	1988	1989	1990	1991
TRANSPORTS DE MARCHANDISES LONG-COURRIER (en tonnes)*				
Air Madagascar	2 433	2 792	3 486	2 618
Air France	1 956	2 010	2 254	1 508
Aeroflot	110	84	73	46
Sous-total	4 499	4 886	5 813	4 172
TRANSPORTS REGIONAUX DE MARCHANDISES (en tonnes)*				
Air Madagascar	439	705	1 102	468
Air France	884	945	435	248
Air Mauritius	434	522	729	547
Air Comores	14	19	16	10
Air Reunion	10	28	30	14
South African Airways	0	0	8	32
Sous-total	1 781	2 219	2 320	1 319
TRANSPORTS INTERIEURS DE MARCHANDISES (en tonnes)*				
Air Madagascar	4 545	3 040	3 025	1 875
TOTAL	10 825	10 145	11 158	7 366
FRETS EMBARQUES (en tonnes)**				
Ensemble des compagnies	2 397	2 990	--	--
SOURCE: Air Madagascar				
*Frets y compris colis postaux **Frets -- colis postaux exclus				

Les tarifs de fret aérien entre Madagascar et l'Europe sont fixés par négociation avec Air France, et varient d'un produit à un autre. Le transport coûte plus cher pour les produits d'exportation ayant une valeur élevée, comme la vanille, que pour des produits de faible valeur comme les haricots verts. Les frais à l'embarquement et au débarquement entrent dans le calcul, ainsi que la consommation de carburant estimée. Compte tenu de ces divers frais, le tarif minimum ne peut s'abaisser au-dessous de 5 FF le kg.

Les tarifs de transport entre Madagascar et l'Europe sont en gros équivalents à ceux qui sont appliqués entre Maurice et l'Europe. Pour les articles de bonneterie, par exemple, comme les pull-overs exportés sur l'Europe par la société Floreal à partir des usines qu'elle possède dans les deux pays, le tarif est de 8,30 FF le kg à partir de Madagascar et de 8,50 le kg à partir de Maurice. Par contre, pour les exportations de produits alimentaires à partir de Madagascar, le tarif est d'environ 9 FF le kg et défavorise les exportateurs malgaches par rapport à leurs concurrents kenyans, lesquels paient 6 à 7 FF le kg pour expédier de Nairobi.

TRANSPORTS MARITIMES

Les deux tiers environ des expéditions maritimes de Madagascar passent par le port de Toamasina (Tamatave), l'un des rares ports de la côte est, et le seul qui soit réellement équipé pour la manutention des conteneurs. En 1990, Toamasina a acheminé 783 000 tonnes de cargaison sèche, soit 31% de plus qu'en 1984. Les quatorze autres ports du pays ont acheminé au total 469 000 tonnes de cargaison sèche en 1990, soit 15% de moins qu'en 1984.⁸

Il y a trois autres ports principaux: Antsiranana (10% du trafic maritime en 1989), Mahajanga (9%) et Toliara (3%). Le port de Nosy Be a été ajouté sur les itinéraires des lignes secondaires (feeders), et prend maintenant plus d'importance.

Le port de Toamasina

Le premier port du pays est bien équipé pour la manutention des conteneurs: par comparaison avec les autres ports de la région de l'Océan Indien, Toamasina est considéré comme un très bon port pour les navires totalement containerisés. Le problème, pour Madagascar, vient du fait que plusieurs des produits exportés -- en particulier les produits primaires qui doivent être amenés à Toamasina par cabotage, comme le café et la vanille -- ne se prêtent pas facilement à la containerisation.

⁸République Démocratique de Madagascar, "Etude sur le secteur des transports", 10 mai 1991. Washington DC: World Bank, p. 9.

Le cas le plus difficile est celui des marchandises expédiées par cabotage en sacs qui sont empilés dans la cale du bateau (fret conventionnel), et non en sacs ou cartons rangés sur des palettes. Il y a, par exemple, trois opérations successives pour la manutention des sacs de café de 50 kg qui arrivent de Manakara empilés dans la cale du Vatsy, navire de la CMN, et sont ensuite transférés dans des conteneurs. (Voir annexe B.) La pluie, qui n'affecte pas les opérations sur conteneurs, arrête les travaux concernant les marchandises en sacs ou en cartons -- et il pleut souvent à Toamasina. La seule compensation est que la manutention coûte moins cher qu'à Port-Louis et dans d'autres ports concurrents.

Le port est exploité par la SEPT (Société d'Exploitation du Port de Toamasina), qui cumule les fonctions d'autorité portuaire et d'entreprise de manutention. L'entreprise appartient totalement à l'Etat, mais jouit d'une autonomie de gestion. Le directeur général de la SEPT dépend d'un conseil d'administration présidé par le Ministre des Transports. Il y a actuellement treize autres membres du conseil d'administration, dont cinq appartiennent à des ministères, cinq font partie du personnel de la SEPT, et trois proviennent de la région de Toamasina.

D'une façon générale, les usagers semblent satisfaits des services qu'ils obtiennent. Un agent de transports affirme que la SEPT fait bien son travail et s'efforce de satisfaire sa clientèle. On pourrait toujours souhaiter une amélioration, mais on reconnaît le sérieux et la rigueur de la SEPT. Un autre usager indique qu'il y a eu une nette amélioration au cours de ces dernières années, et que Toamasina fonctionne aussi bien, sinon mieux, que Port-Louis ou la Réunion. Le port fonctionne maintenant la nuit -- les vols étant devenus moins fréquents -- et l'efficacité s'en trouve améliorée.

Les transporteurs s'attendent à d'autres améliorations encore. Les communications seront améliorées grâce à l'instauration, en février 1993, d'un réseau de radio BLU (bande latérale unique) de longue portée qui permettra de parler à des ports aussi éloignés que ceux des Seychelles, et également à tous les ports secondaires de Madagascar. La SEPT prévoit d'autre part d'améliorer la sécurité grâce à un système de rayons infrarouges pour la détection des mouvements non autorisés dans les entrepôts et aux alentours des conteneurs. L'informatisation des opérations portuaires était prévue

pour janvier 1993. (Les statistiques sont jusqu'à présent tenues à jour correctement, mais manuellement.)

La SEPT est sans aucun doute mieux équipée pour la manutention des cargaisons, y compris les conteneurs, qu'elle ne l'était il y a quatre ou cinq ans. Disposant de trois appareils de levage PPM pour le déplacement rapide des conteneurs, le port est en mesure de charger et décharger les navires plus rapidement, et sur ce plan il a rattrapé Port-Louis et la Réunion. Cependant la SEPT, désirant amortir ses appareils coûteux, veut imposer leur usage à tout le monde.

Quoi qu'il en soit, Port-Louis (Maurice) va faire à nouveau un bond en avant en 1993, dépassant Toamasina. Selon un représentant de la SMTM, des grues gantry y seront installées, ce qui permettra au port de charger ou décharger jusqu'à 25 conteneurs à l'heure avec une gantry, alors qu'il en fait environ 7 à l'heure avec les grues de bord. Une telle innovation fera probablement de Port-Louis un centre d'embarquement qui dominera ce secteur de l'Océan Indien, et Toamasina ferait peut-être mieux de ne pas tenter la compétition sur ce plan-là.

Pour les marchandises exportées par Madagascar, les problèmes principaux -- coûts supplémentaires et manque de compétitivité d'une sorte ou d'une autre -- sont bien moins liés aux déficiences du port de Toamasina lui-même qu'ils ne le sont à l'insuffisance du système actuel de télécommunications, et à la rupture des charges entre modes de transport intérieurs -- route, rail ou cabotage -- et le transport maritime.

Le problème du transfert entre modes de transport

Malgré les progrès accomplis en ce qui concerne la durée de stationnement des navires,⁹ le port de Toamasina est encore handicapé par un goulot d'étranglement de première grandeur. Une fois que les marchandises d'exportation ont reçu l'autorisation d'embarquer, leur compétitivité ne peut plus guère être réduite que par la distance les séparant de leur destination finale. La difficulté se trouve en fait en amont, au point de

⁹Le représentant de la SMTM, ancien capitaine de navire pourvu d'une grande expérience, a fait remarquer que certains navires mettaient autrefois une semaine à décharger et charger à Toamasina, alors qu'à la Réunion ou à Port-Louis il ne fallait que deux jours pour des cargaisons plus importantes. D'après lui, la durée est maintenant aussi courte, sinon plus courte, à Toamasina. Tout le monde n'aurait peut-être pas constaté une amélioration aussi considérable.

rencontre de deux modes de transport, c'est-à-dire lorsque les marchandises doivent passer d'un mode de transport terrestre ou d'un caboteur au navire de haute mer qui se trouve dans le port.

Il y a là un sérieux goulot d'étranglement qui est de nature purement administrative -- retards dans le contrôle des documents par le Service des Douanes ou, dans une bien moindre mesure, par le Service du Conditionnement du MINAGRI. Ces retards entravent manifestement les exportations, et augmentent leur coût. Les opérations de chargement qui devraient prendre six heures en prennent généralement neuf ou dix, aux dires d'un dirigeant de compagnie maritime. Des fonctionnaires de l'administration portuaire, soutenant qu'il y a pratiquement tous les jours des départs retardés pour raisons administratives, ont produit des documents sur un cas récent, celui d'un navire transportant des letchis: sur un laps de temps de douze heures et demie, neuf heures s'étaient écoulées sans aucune activité de chargement.

Comme le fait remarquer la dernière étude publiée par la Banque mondiale sur le secteur des transports (mai 1991), en dépit du fait que le port fonctionne vingt-quatre heures sur vingt-quatre, le Service des Douanes n'est ouvert qu'aux heures normales de bureau, et fait payer un supplément en dehors de ces heures. En conséquence, les douaniers sont rarement disponibles pendant les heures de bureau, alors qu'aux autres heures, avec l'appât d'une prime substantielle, ils peuvent, selon le rapport de la Banque mondiale, accomplir toutes les formalités en un temps record.

Avant qu'un conteneur puisse être scellé et chargé sur un navire, un "document de scellage" signé par un fonctionnaire des douanes doit être délivré. Toutefois l'agent qui supervise le secteur des docks n'est généralement pas celui qui signe le papier en question. Il faut donc s'efforcer de trouver le fonctionnaire ayant autorité et obtenir sa signature. L'important est que la signature ne puisse être considérée comme automatique. Les fonctionnaires des douanes ont intérêt à ne pas faire accroire qu'ils seront obligés de donner leur approbation.

Voici un exemple récent de cette attitude traditionnelle, qui impose au transporteur l'obligation d'obtenir le dédouanement, sans qu'il puisse compter sur le moindre geste pour faciliter les choses. A la fin de 1992, le groupement des exportateurs de letchis (GELM), désirant accélérer les expéditions de letchis, a réuni un groupe de transporteurs

et de douaniers. Les exportateurs ont suggéré que la douane place sur le quai un agent autorisé à signer les documents de scellage, chaque fois qu'une opération de mise en conteneurs serait en cours. L'administration des douanes a rejeté la suggestion, la raison invoquée étant qu'on peut toujours trouver un fonctionnaire autorisé, au besoin à son domicile. Les transporteurs, apparemment peu désireux de s'exposer individuellement à des représailles, n'ont opposé aucune objection.

Privatisation de la SEPT

Les compagnies de transport et la SEPT ne s'entendent pas sur l'avantage qu'il pourrait y avoir à faire une part plus grande aux transporteurs dans la manutention du fret. Les transporteurs souhaiteraient utiliser leur propre matériel et leur personnel de façon à réduire les retards le plus possible; la SEPT, quant à elle, préfère demander aux transporteurs, le cas échéant, de lui louer temporairement des appareils, plutôt que de permettre à leurs agents de se servir de leur propre matériel dans le port. Ces agents ont cependant le droit d'utiliser leurs propres tracteurs pour remorquer les conteneurs à l'entrée et à la sortie de la zone portuaire. La seule exception consentie en ce qui concerne la manutention privée est la dispense accordée au GELM pour le transfert des palettes portant les cartons de letchis entre les remorques et les conteneurs.

Le directeur général de la SEPT affirme que le principe de la privatisation de la manutention du fret a été accepté. Il pense toutefois qu'il faudra d'abord parvenir à la stabilité politique, et ne compte pas que la privatisation se fera avant 1994 ou 1995. Il indique que la privatisation concernera ce qui suit:

- "terminal" des conteneurs (aire de stockage des conteneurs sur les quais);
- manutention;
- silo à céréales;
- remorquage et pilotage; et
- magasinage.

La SEPT est depuis 1987 une entreprise d'Etat rentable, mais elle a un trop grand nombre d'employés -- 2 430. Ce nombre diminuera lors de la privatisation, et certains emplois disparaîtront d'une façon définitive. Or les employés disposent, avec la grève, d'un puissant moyen d'action qui s'est bien fait sentir en 1991, lorsqu'une grève de

quatre jours a abouti au remplacement du directeur général. La privatisation et les réductions de personnel devront donc être entreprises avec prudence, de façon à éviter une grève paralysante. On peut noter à ce propos que la SEPT n'a connu aucune grève dans les derniers mois de 1991, alors qu'ailleurs l'activité économique était interrompue par des grèves.

Ce qui a pu aider la SEPT à réaliser des bénéfices, c'est qu'elle est en mesure de fixer elle-même ses tarifs, et ce depuis 1986. Ces tarifs, qui subissent constamment des hausses, sont fixés en ECU plutôt qu'en FMG. Ceci est une mesure de protection contre tout affaiblissement du franc malgache, car le gouvernement a refusé d'assumer les risques de change pour la SEPT. La SEPT commencera en 1993 à rembourser un emprunt substantiel consenti par la Caisse Française, et pourrait être pénalisée si elle ne réussissait pas à se couvrir.

Pour piloter les navires long-courriers et les amener dans les docks, la SEPT se fait payer 90% de plus que pour les mêmes services fournis aux caboteurs. Il y a par contre un tarif unique pour tous les services de manutention. Les responsables de l'administration portuaire soutiennent que leurs tarifs sont bien au-dessous de ceux des autres ports de l'Océan Indien, et en particulier de Port-Louis. Cet avis n'était pas partagé par un dirigeant de société de transports avec lequel nous nous sommes entretenus.

Tarifs de fret maritime

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, les tarifs de fret maritime entre les ports européens et Madagascar n'étaient généralement pas compétitifs parce que le groupe de compagnies de navigation appelé "Conférence du Capricorne" dominait la ligne. En 1984, par exemple, la Conférence transportait 85% du tonnage en direction et en provenance des quatre pays de l'Océan Indien qu'elle desservait (Comores, Madagascar, Maurice et la Réunion), avec ses 15 navires long-courriers. Les tarifs de fret allaient jusqu'à 150% de plus que ceux d'aujourd'hui.

L'arrivée sur le marché, en novembre 1988, d'un puissant outsider, la MSC (Mediterranean Shipping Company), a entraîné une réduction sensible des tarifs de fret maritime. Par exemple, alors que l'expédition d'une automobile de Rouen (France) à

Toamasina coûtait jusqu'alors 140 ECU au mètre cube, la MSC commença à faire payer 90 ECU/m³ seulement. La Conférence réagit en ramenant son tarif véhicules à 110 ECU/m³, mais n'en perdit pas moins rapidement une part du marché. En 1990 la part de la Conférence s'était déjà réduite à 55%, et en 1992 elle n'était plus que de 49%. A présent la Conférence du Capricorne ne possède plus que six navires pour le transport des conteneurs (1 000 TEU chacun)¹⁰ et un bâtiment feeder.

Toute comparaison entre les tarifs de fret de Madagascar et de pays concurrents doit se faire en fonction du contenu du conteneur. Un conteneur rempli d'un produit de faible valeur comme le café s'expédie à bien meilleur marché qu'un conteneur chargé de marchandises d'exportation d'une valeur plus élevée, comme les pull-overs.

L'expédition d'un conteneur de sacs de café de Toamasina à un port européen ne coûte que 590 ECU. Si le café malgache, une fois livré dans un port européen, a un prix plus élevé que celui de l'Afrique de l'Est, ce n'est pas à cause de tarifs de fret maritime plus élevés, mais en raison du supplément de coût intervenant au cours du trajet du café depuis le point d'origine jusqu'à un conteneur dans le port de Toamasina.

L'expédition d'un conteneur d'articles de bonneterie de Toamasina à un port européen coûte 1 300 ECU, alors que le prix est de 1 000 ECU lorsqu'un conteneur semblable est expédié de Port-Louis (Maurice). Etant donné que ces deux ports fonctionnent maintenant à un niveau d'efficacité à peu près identique, la différence est surprenante. Elle est due en partie aux risques de navigation qui sont plus considérables dans la rade de Toamasina.¹¹ Des sociétés de transport maritime comme la SMTM attribuent aussi le supplément de prix à un vestige de l'époque où la durée de stationnement était beaucoup plus longue à Toamasina.

Pour les expéditions sur la courte distance séparant Port-Louis de Toamasina, le tarif est proportionnellement beaucoup plus élevé, soit 650 ECU, bien que la plupart des

¹⁰La capacité des navires transportant des conteneurs est mesurée en unités équivalentes à vingt pieds ou TEU (*twenty-foot equivalent units*), cette unité correspondant à la plus petite et à la plus courante des tailles standard de conteneurs. Tous les conteneurs que nous avons vus à Toamasina étaient des conteneurs de vingt pieds.

¹¹L'ancien capitaine de navire de la SMTM indique que jusqu'à ces derniers temps, il n'y avait que deux bouées, deux phares et un remorqueur de faible puissance, qui a plus de 20 années de service. Un deuxième remorqueur plus puissant a été récemment réceptionné en Europe et est en route vers Madagascar. La Banque mondiale prête son concours pour l'amélioration des aides à la navigation.

long-courriers fassent escale dans les deux ports. Ceci augmente les frais pour une société textile comme Floreal; en effet cette société, pour trois conteneurs expédiés sur l'Europe, envoie de Maurice deux conteneurs de fils, étoffes et autres intrants de production.

La MSC considère que les tarifs sont très compétitifs à présent, et ne pense pas qu'ils puissent baisser beaucoup. La SMTM serait du même avis. Cependant les acheteurs, sur les marchés d'exportation, voudraient des tarifs plus bas encore, car les cours mondiaux de certains produits primaires exportés par Madagascar ont chuté et la demande est peu active.

La plupart des marchandises exportées par Madagascar sont vendues FOB Toamasina. Ceci étant, ce sont les acheteurs à l'exportation qui sont en mesure de désigner les bâtiments qui transporteront leurs marchandises.

La concurrence dans les transports maritimes

La "Conférence" -- c'est-à-dire le groupement qui depuis de nombreuses années effectuait le plus gros des transports maritimes entre l'Europe et cette partie de l'Océan Indien -- porte officiellement le nom de Conférence Internationale Madagascar Comores Réunion Maurice (CIMACOREM). Dans des temps plus glorieux, la Conférence se composait de six transporteurs:

- Navale et Commerciale Havraise Péninsulaire (NCHP),
- Compagnie Générale Maritime (CGM),
- Scandinavian East Africa Line (SEAL),
- Société Nationale Malgache de Transports Maritimes (SMTM),
- Hansa, et
- Société Navale Caennaise (SNC).

La SNC a été absorbée par la NCHP, qui à son tour est devenue l'un des éléments du conglomérat Delmas, SCAC-Delmas Vieljeux (SDV).¹² Les navires de la NCHP portent encore le nom de cette compagnie, toutefois. La Hansa, d'autre part, a

¹²Voir dans *Jeune Afrique* n° 1641 du 18 juin 1992, pp. 36-39, un article intitulé "Finis les cartels, place à la concurrence", qui mentionne les fortes amendes imposées en avril 1992 à SDV et à la SNC par la Commission Européenne pour délit de cartel dans le secteur des transports maritimes entre l'Europe et l'Afrique occidentale et centrale.

été reprise par une firme allemande, Hapagloyd. Quant à la SEAL, elle a été absorbée par la Deutsche Afrika Linie (DAL), qui a quitté la conférence en janvier 1992.

Les quatre entités qui subsistent forment la Conférence du Capricorne, qui est une filiale de la CIMACOREM. La Conférence, qui du temps de la CIMACOREM assurait la gestion des escales et aussi fixait des tarifs uniformes de fret pour ses membres, est maintenant chargée de la gestion conjointe des moyens du groupe. Les membres du Capricorne concluent des accords de trois ans qui spécifient le pourcentage des affaires de la Conférence qui sera attribué à chacun des membres. L'accord en vigueur actuellement expire au milieu de l'année 1994. Cet accord prévoit la ventilation suivante:

- NCH^{LD} 54%
- CGM 27%
- SMTM 13%
- Hapagloyd 5%

La SMTM se trouve dans une situation aberrante -- celle d'une compagnie de navigation sans navires. A la fin de 1991 la compagnie avait des difficultés financières, ayant perdu de l'argent par suite d'une tentative malheureuse de navigation vers l'Asie du Sud-est. Le démarrage était une opération onéreuse, et l'un des deux navires fut détruit par un cyclone. Avec un déficit d'exploitation de quelque 40 millions de FF en 1991, la SMTM se vit contrainte de vendre à Delmas les deux bâtiments qui lui restaient (450 TEU chacun, partiellement containerisés).

Le Capricorne est en concurrence avec d'autres compagnies de navigation "outsiders", en plus de la MSC qui est de loin le plus gros concurrent. Les autres sont DAL, MARSHIP, MARFRET et Besta Line. Ces compagnies, ainsi que les membres de la Conférence, exploitent les lignes régulières faisant escale à Toamasina. Il y a d'autre part un abondant trafic de navires touchant le port occasionnellement, souvent avec des cargaisons en vrac -- ciment, engrais, blé par exemple. Les navires de la Conférence, eux aussi, transportent parfois des cargaisons en vrac, de blé par exemple, et acceptent les marchandises non containerisées (fret conventionnel) tandis que la MSC n'envoie à Madagascar que des navires à conteneurs pour expéditions long-courrier.

La MSC traite -- selon ses propres estimations et selon des estimations extérieures -- près de 40% du transport maritime de cargaison sèche (non pétrolière) de

Madagascar. La MSC achemine environ 50% des exportations de café malgache. Au cours des trois premiers trimestres de 1992, la MSC a transporté respectivement 35%, 30% et 35% du tonnage total de cargaison sèche exporté de Madagascar. Pour la même période, la part de la Conférence était respectivement de 44%, 54% et 38%.

Les long-courriers de la MSC font escale à Toamasina deux ou trois fois par mois, et y chargent 200 conteneurs chacun. La compagnie possède en outre trois navires (12 000, 8 000 et 5 000 tonnes de déplacement) qui servent de feeders, faisant escale à Mahajanga, Nosy Be, Antsiranana et Toamasina ainsi que dans les principaux ports de l'Océan Indien (Durban, Port-Louis, Comores).

Cabotage

Le cabotage est considéré comme onéreux pour trois raisons:

- on ne peut expédier directement, ce qui entraîne des manutentions multiples et donne lieu à des pertes;
- les conditions de travail sont médiocres dans les ports secondaires; et
- le volume de fret est peu élevé.

Les tarifs de cabotage sont plus ou moins basés sur le tarif publié en juin 1988 par le syndicat des transporteurs maritimes (Tarif n° 13 des frets au cabotage entre les ports de Madagascar), qui sert de référence mais n'est pas respecté. Les petites compagnies de cabotage ont des tarifs inférieurs aux tarifs minimum publiés. Par contre les tarifs de transport maritime régional dans l'Océan Indien sont fixés de façon compétitive et sont maintenus à un bas niveau par le comportement actuel des exportateurs sud-africains, considéré par les autres pays comme une tentative de dumping.

Le secrétaire général du Ministère des Transports (MTMT) déclare que le cabotage, autrefois strictement réservé aux bâtiments battant pavillon malgache, a été récemment libéralisé parce que la CMN (Compagnie Malgache de Navigation), entreprise d'Etat, ne pouvait faire face à ses obligations.

Le directeur commercial de la MSC affirme que le cabotage national demeure encore l'exclusivité des navires sous pavillon malgache, le texte officiel de libéralisation n'ayant pas encore été publié. Selon d'autres personnes, une libéralisation de fait se serait déjà produite, étant donné que:

- (i) une dérogation officielle a autorisé deux navires de la compagnie étrangère MSL (Malagasy Shipping Line) à faire du cabotage; ces bâtiments battent maintenant pavillon malgache; et
- (ii) la SMC (Société Malgache de Cabotage), qui a été créée il y a six mois comme "feeder" des navires de la Conférence du Capricorne, n'a pas de participation malgache majoritaire dans son capital. Delmas, société qui domine la Conférence, détient en effet 51% des parts.

La CMN possède cinq navires, dont l'un -- l'Onilahy, bâtiment de 5 300 tonnes de capacité -- est utilisé principalement pour les transports régionaux. Ce navire peut charger quelques conteneurs, et circule entre Toamasina, Capetown, Durban, les Comores, la Réunion et Port-Louis. Un navire jumeau a sombré en mars 1992 à la suite d'une collision au large de l'Afrique du Sud. Il a été remplacé par un bâtiment de 8 700 tonnes affrété par la CMN en juin 1992.

Les quatre autres navires de la CMN sont strictement réservés au cabotage:

- le Vatsy (1 300 tonnes de capacité);
- le Vatsy 2 (250 tonnes); et
- le Vatsy 3 et le Vatsy 4 (1 000 tonnes chacun).

En fait, ces bâtiments sont à la fois anciens et peu adaptés au cabotage: sur les quatre, seul le Vatsy 2 est assez petit et manoeuvrable pour être utilisé là où il peut vraiment rendre des services. C'est un "beacher", c'est-à-dire un navire de faible tirant d'eau qui peut donc être amené jusqu'au rivage et dont la soute a des portes pour le chargement et le déchargement. Maintenant qu'ils sont âgés et exigent davantage d'entretien, les navires de la CMN auraient besoin, pour être rentables, d'un volume accru de cargaison qu'ils n'obtiennent pas. Quant aux navires de la SMC, ils sont trop gros (1 500 tonnes de capacité), sont anciens et ne sont pas bien adaptés non plus.

La plupart des ports secondaires, exception faite d'Antsiranana, Nosy Be, Toliara (Tuléar) et Mahajanga, ne sont pas équipés pour les conteneurs. Le fret devenant plus souvent containerisé, ceci pose un problème. La MSC n'accepte que des marchandises en conteneurs, mais la CMN n'achemine pas de conteneurs sur Toamasina pour transfert sur les navires de la MSC. C'est ainsi que les sacs de café expédiés de Manakara sur des bateaux CMN doivent être mis en conteneurs une fois arrivés à Toamasina.

Des améliorations se produisent -- certes avec lenteur. Nosy Be est maintenant en mesure d'expédier 300 conteneurs frigorifiques TEU par an, et Mahajanga 150, ainsi que des conteneurs de café, de poivre, de sucre et de cacao. En 1991 une grue de 25 tonnes a été installée à Nosy Be. Ceci permet de procéder au chargement des conteneurs sur le quai même, plutôt que dans l'espace limité des chalands dans lesquels on faisait auparavant descendre la cargaison.

Ces améliorations des ports secondaires, ainsi que le désir de reprendre à la MSC une part du marché, sont peut-être parmi les facteurs qui ont amené la Conférence du Capricorne, il y a trois ans, à entreprendre un circuit bi-hebdomadaire faisant passer son navire feeder de 400 TEU aux ports de Mahajanga, Nosy Be et Antsiranana, à ceux des Comores et de la Réunion, à Port-Louis et à Toamasina. Le navire feeder transfère sa cargaison sur un long-courrier de la Conférence soit à la Réunion soit à Toamasina, la vitesse d'acheminement étant le critère. La Conférence touche chacun des ports tous les dix jours.

La concurrence de la MSC sur les lignes internationales a incité le Capricorne à devenir compétitif pour le cabotage. Les exportateurs y gagneront des services plus fréquents et une manutention améliorée. Il pourrait en être de même pour les ports secondaires plus petits si le cabotage était totalement libéralisé.

En résumé, la performance de Madagascar à l'exportation pourrait tirer profit d'une libéralisation plus complète des transports aériens et du cabotage, ainsi que de mesures facilitant le transport multimodal.

ANNEXE A
LISTE DES PERSONNES CONSULTEES

Antananarivo

Charles Andriantsitohaina	Groupement des Entreprises de Madagascar (GEM)
Zaboubakary Assany	General Manager, Compagnie Malgache de Navigation, tel. 255-16
Anil Barday	Président Directeur Général, Omnium Industriel de Madagascar, tel. 223-73
John Hargreaves	Directeur Général, Floreal Madagascar, S.A., tel. 228-69
Dieudonné Harison Lala	Ingénieur Principal de la Navigation Aérienne, Division Personnel Navigant, Ministère des Transports, de la Météorologie et du Tourisme (MTMT)
Roger Henri	Directeur Général Adjoint, Air Madagascar
Bernard Pachoud	Directeur Général, Société Commerciale de Transports Transatlantiques, tél. 225-49/242-63
Renaud Rajaonah Rahagafotsy	Directeur Général, Délégation Générale du Gouvernement à la Privatisation
Solonaivo Rakotomalala	Directeur Général, Société Travaux Aériens de Madagascar (TAM)
Désiré E.Ralijaona	Président, Groupement des Opérateurs Privés Malagasy, tel. 322-84
Eugène Rabelontsalama	Inspecteur Commercial, Société Nationale Malgache de Transports Maritimes (SMTM), tél. 273-42
Pierre Rabeloson	Directeur Commercial, Mediterranean Shipping Company, tel. 430-05
Mme Ramelina	Secrétaire Général, Ministère des Transports, de la Météorologie et du Tourisme (MTMT)
Nicolas Randrianantoanina	Chef du Service Planification des Télécommunications, Ministère des Postes et de Télécommunication (MTP)

Séraphin Ravelona	Chef du Service de la Coordination des Transports, Ministère des Transports, de la Météorologie et du Tourisme (MTMT), tel. 346-95
Herizo Razafimahaleo	Directeur Gérant, Service Trading Etude et Décision Industrielle et Conseil (STEDIC), tel. 203-10
Roland Razakanaivo	Directeur Général Adjoint, Société Auxiliaire Maritime de Madagascar (AUXIMAD), tel. 225-02

Toamasina

Emmanuel Aristide	Directeur Général, Société d'Exploitation du Port de Toamasina (SEPT)
Michel Gonthier	Sous-Directeur de la Ligne Scandinave-Tamatave
Nicolas Imbiky	Directeur d'Exploitation <i>a.i.</i> , Société d'Exploitation du Port de Toamasina (SEPT)
Andrianandrasana Rajoelariosy	Directeur Général, Mediterranean Shipping Company Madagascar, S.A. (MSC)
René Max Zafinandro	Chef de Département Commercial, Société d'Exploitation du Port de Toamasina (SEPT)

ANNEXE B

PHOTOGRAPHIES

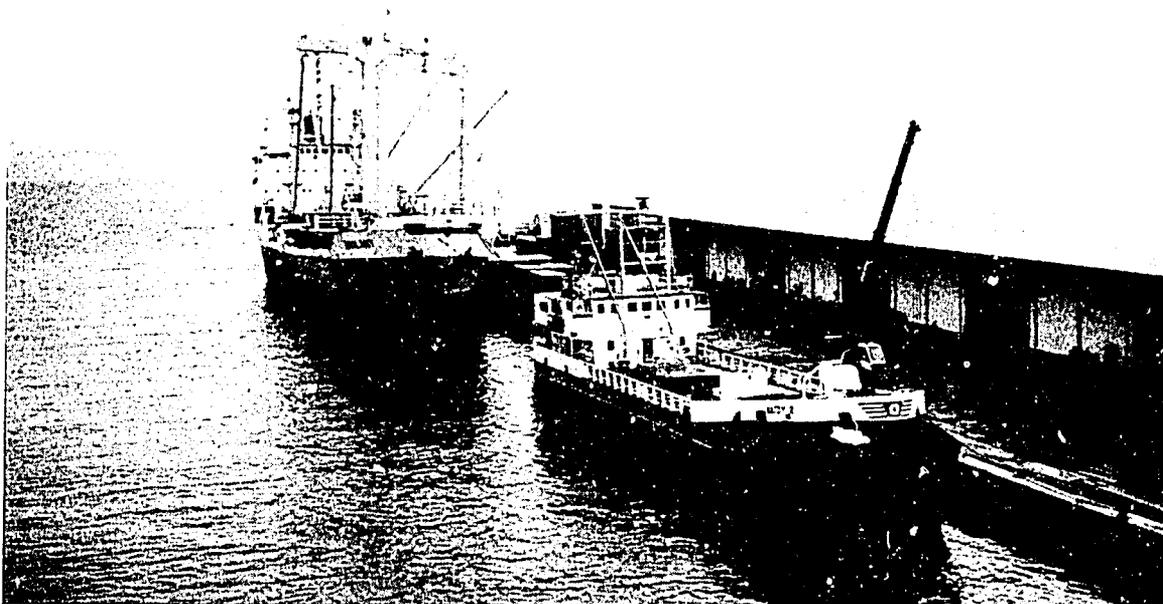
Les photographies ci-après ont été prises
dans le port de Toamasina (Tamatave)
en décembre 1992.



A gauche: l'*Ilderm VI* de Valetta. A droite: le *Vatsy* de la CMIN avec sa cargaison de sacs de café en provenance de Mananjary, à charger dans les conteneurs que l'on voit au premier plan.

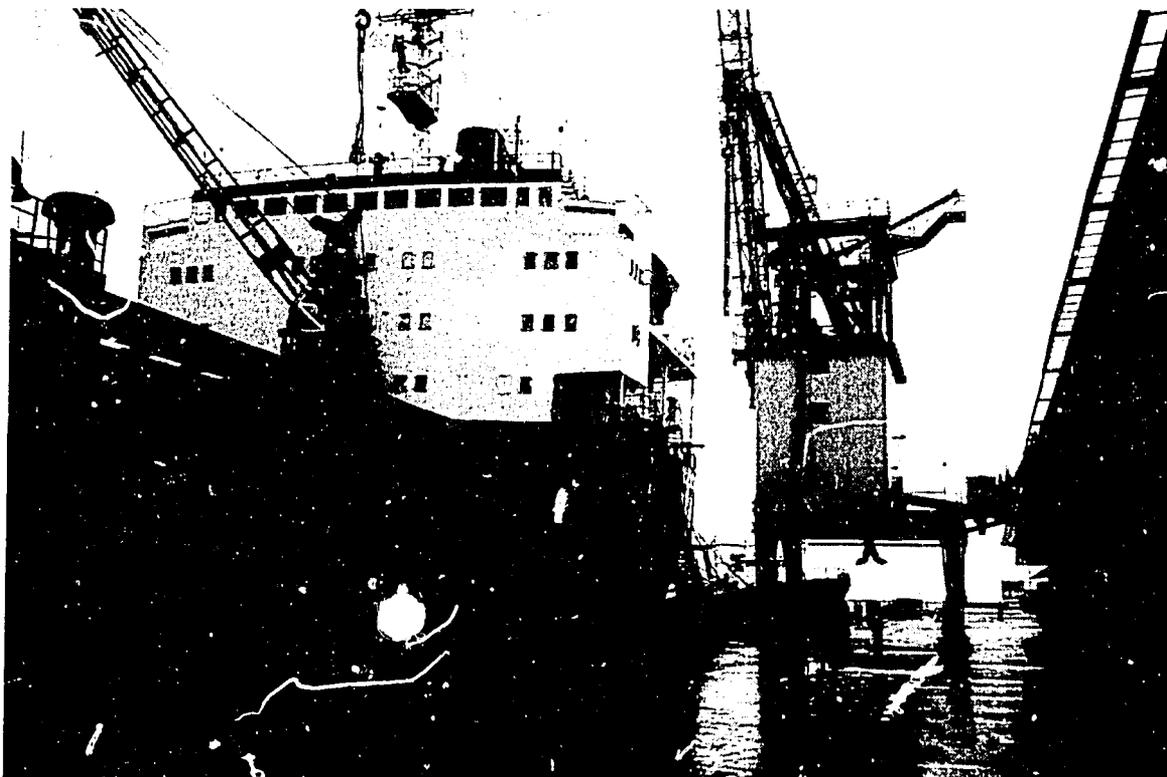


Conteneurs pour le café. Derrière, l'*Ilderm VI*.



Arrière-plan: l'*Onilahy*, navire de 5 300 tonnes de la CMN, qui transportait des sacs de sucre d'Anisiranana.

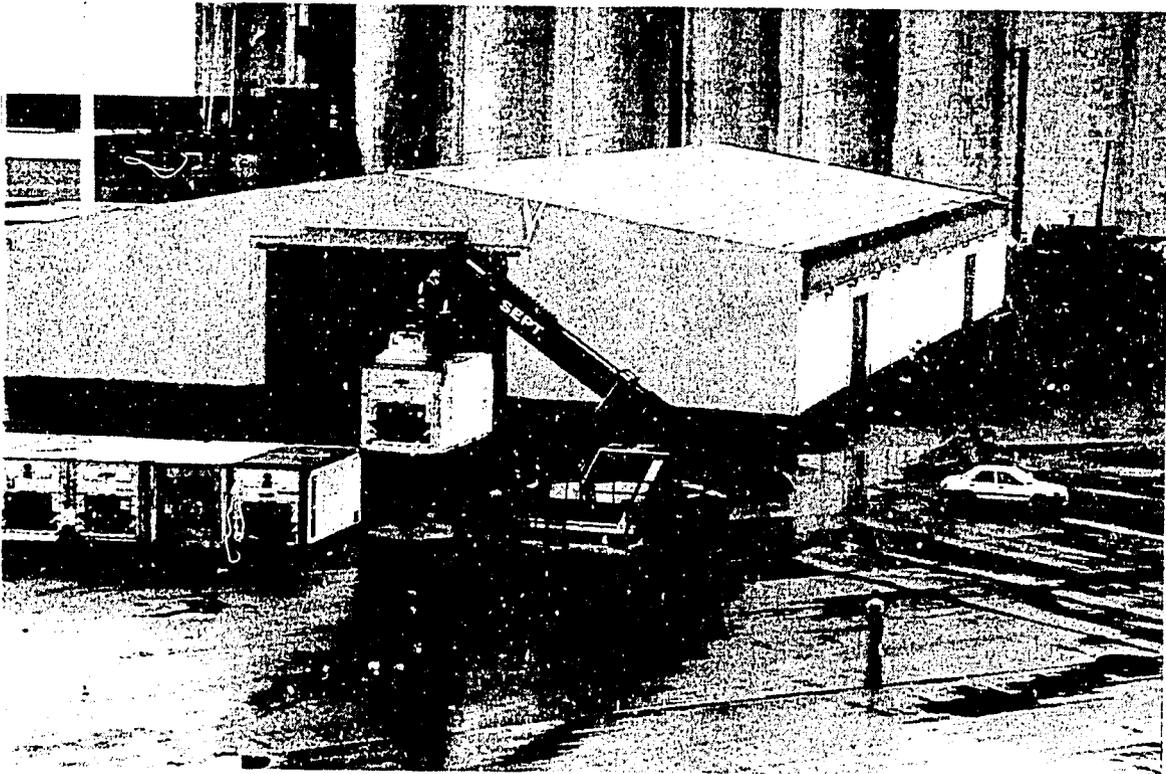
Premier plan: le *Vatsy 2*, navire de 250 tonnes de la CMN; c'est un *beacher*, et les portes de la soute sont ouvertes.



Le *Marios de Valetta* au repos, à quai, sous la pluie. Il avait déchargé du ciment la veille.



Conteneurs frigorifiques chargés de cartons de letchis.



L'un des trois PPM met en place un conteneur. Derrière, les silos à céréales.