

document de travail

août 2007

43

La concession des aéroports de Madagascar : une privatisation en trompe-l'oeil ?

Aymeric Blanc, AFD (blanca@afd.fr)

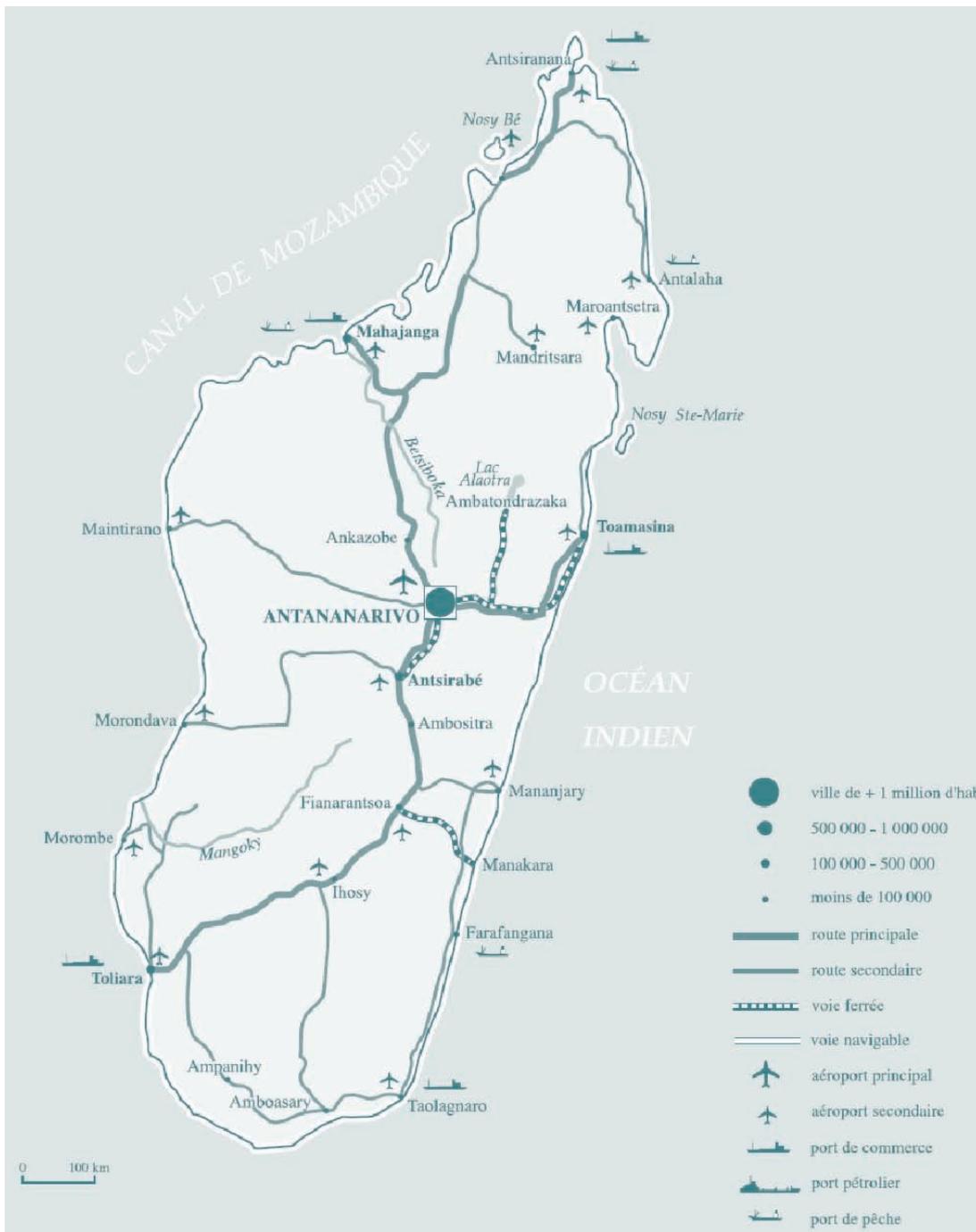
Olivier Gouirand, AFD (consultant junior)



Département de la Recherche



Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France
Département de la Recherche www.afd.fr



Sommaire

Introduction	5
1. Le bilan décevant de la concession des aéroports de Madagascar	6
1.1 A la recherche d'une gestion optimisée d'un secteur stratégique	6
1.1.1 Le transport aérien au service de la grande île	6
1.1.2 Une mise en concession pour améliorer la gestion et obtenir des financements	7
1.2 ADP, partenaire stratégique de la concession ADEMA	7
1.2.1 Un actionnariat dominé par ADP et l'Etat malgache	7
1.2.2 L'enjeu de la concession : exploitation et renouvellement des infrastructures	7
1.2.3 Le décaissement mouvementé de la contribution des bailleurs de fonds	9
1.3 Un bilan décevant	9
1.3.1 Un programme d'investissement mené avec difficulté	9
1.3.2 Des résultats opérationnels mitigés	9
1.3.3 Une gestion peu efficace	11
1.3.4 Un bilan insuffisant de la convention d'assistance technique et de formation	11
1.4 Une renationalisation d'ADEMA	11
2. Le déficit de gouvernance du partenariat à l'origine de son échec	13
2.1 Des incitations faibles pour un partenaire de référence peu impliqué	13
2.1.1 Un manque d'implication de la part d'ADP	13
2.1.2 Un choix du concessionnaire de gré à gré	13
2.1.3 Une coopération politique	14
2.1.4 L'absence d'implication économique forte	14
2.2 Un partenariat qui ne laisse pas de place aux clients	16
2.2.1 Des clients dans l'ensemble insatisfaits	16
2.2.2 Des compagnies aériennes aux possibilités de recours limitées	16
2.2.3 Une approche commerciale inexistante chez ADEMA	16
2.3 La présence multiforme de l'Etat et son implication dans l'activité	17
2.3.1 Un Etat très présent dans la société ADEMA et laissant peu d'autonomie au concessionnaire	17
2.3.2 Une présence de l'Etat renforcée par le monopole de la compagnie nationale et l'assistance au sol	17
2.3.3 Une autorité de régulation en construction	18
3. Un PPP marqué par un contexte politique peu favorable	19
3.1 Un contexte économique et politique perturbé	19
3.1.1 Du bloc socialiste à l'ouverture commerciale : les évolutions mouvementées de la république de Madagascar	19
3.1.2 Une économie fortement perturbée par les crises	19
3.2 Un secteur aérien influencé par « le politique », mais en manque de politique sectorielle	20
3.2.1 Une forte pression sur le secteur aérien	20
3.2.2 Une connivence entre cadres de l'entreprise et fonctionnaires des ministères	20
3.2.3 L'absence de politique sectorielle	21

3.3	Le processus de privatisation complète d'ADEMA : une indécision politique caractérisée	22
3.3.1	1998 : une nouvelle privatisation des aéroports	22
3.3.2	Les hésitations du gouvernement	23
3.3.3	Des effets très perturbateurs sur la société concessionnaire et ses partenaires	24
3.4	Des entreprises françaises et des contrats de partenariat qui n'ont pas les faveurs du gouvernement	24
3.4.1	Madagascar et la France : l'histoire d'une mésentente	24
3.4.2	Des expériences de PPP qui ne plaident pas en faveur des concessions	25
3.4.3	Un gouvernement qui manque de compétences pour nouer des partenariats équilibrés	26
<hr/>		
	Conclusion générale	28
<hr/>		
	Bibliographie	29

Introduction

Même s'il est encore difficile à établir, le bilan des partenariats public-privé (PPP) dans le domaine des infrastructures en Afrique apparaît dès à présent décevant : problèmes financiers et politiques, renégociation des contrats aboutissant, dans de nombreux cas, à un abandon ou à un non-renouvellement, améliorations de service inférieures à des objectifs souvent trop ambitieux, répartition inégale des bénéficiaires, mauvaise perception par les opinions publiques ; le modèle a aujourd'hui des difficultés non seulement à attirer les opérateurs privés mais aussi à séduire les autorités publiques.

Le secteur aéroportuaire, qui paraît plus rentable que des secteurs comme l'eau ou l'électricité et moins sensible politiquement, semblerait pourtant propice à des PPP équilibrés et pérennes. D'autant que la possibilité de percevoir des recettes en devises réduit les problèmes de risque de

change habituellement rencontrés.

Cette étude s'intéresse au cas de la concession des aéroports de Madagascar, l'une des premières à avoir été montée en Afrique au début des années 1990. Cette concession comporte la particularité de ne pas être limitée à l'aéroport de la capitale, puisqu'elle couvre un ensemble de 12 aéroports de tailles et de rentabilités variées.

Ce partenariat a été mis en place afin d'améliorer la gestion de ces aéroports et de financer le développement du secteur. Pourtant, il présente un bilan qui est plutôt négatif. Ce résultat peut s'expliquer par un déficit de gouvernance dans le partenariat au regard d'une grille prenant en compte les incitations du contrat, l'efficacité des institutions et l'implication des clients du service. Le contexte politique semble également avoir fortement pesé sur le fonctionnement de ce contrat.

1. Le bilan décevant de la concession des aéroports de Madagascar

Recherchant une gestion plus efficace des principales plates-formes aéroportuaires du pays, le gouvernement malgache décida, en 1990, de nouer un partenariat public-privé (PPP) et créa la société Aéroports de Madagascar

(ADEMA). Le partenaire stratégique devait permettre de dynamiser l'exploitation, de favoriser l'accès aux bailleurs de fonds et d'apporter des financements pour les investissements de renouvellement.

1.1 A la recherche d'une gestion optimisée d'un secteur stratégique

1.1.1 Le transport aérien au service de la grande île

• Un réseau d'aéroports pour compenser le déficit d'infrastructures terrestres

Les caractéristiques géographiques de Madagascar confèrent de fait au transport aérien un rôle essentiel. Avec une superficie légèrement supérieure à celle de la France métropolitaine, les distances entre les principales villes sont considérables. Le relief montagneux dans le centre du pays et la couverture végétale dense à l'Est imposent l'utilisation de l'avion. D'un point de vue régional, le statut insulaire de Madagascar renforce encore l'importance de ce moyen de transport.

Le pays se distingue d'ailleurs par la faiblesse de ses voies de communication terrestre. A l'époque de la mise en concession - et encore largement aujourd'hui, les infrastructures de transport étaient peu développées ou très délabrées. Le réseau routier entre le nord et le sud reste de qualité médiocre, ce qui contribue à l'enclavement des régions périphériques¹. La situation du rail² n'est qu'à peine meilleure : bien qu'ayant hérité à son indépendance d'un réseau ferroviaire de qualité satisfaisante, la gestion par une société d'Etat a abouti à une cessation d'activité en 2002.

Du transport aérien dépend donc largement le développement économique de l'île. Ce moyen de transport permet de valoriser le potentiel touristique du pays. Dans le domaine agro-alimentaire, il offre des débouchés aux filières d'exportation de produits non pondéreux à forte valeur ajoutée (la vanille ou la girofle, par exemple).

A l'époque de la mise en concession, le réseau d'aéroports malgaches était composé de 133 aérodromes (dont 29 dotés d'une piste bitumée) ; quatre aéroports étaient équipés pour des atterrissages / décollages de nuit. Madagascar comptait alors trois aéroports internationaux³ (voir annexe 1). L'aéroport d'Ivato (Antananarivo) en était le principal.

• Les acteurs du secteur avant 1991

Avant 1991, les activités aéroportuaires malgaches étaient assurées par une direction du ministère des Transports. La gestion était peu efficace et souffrait des défauts caractéristiques d'une organisation bureaucratique (pas de lien entre origine des ressources et investissements, manque de dynamisme des employés, etc.). Ce ministère avait la charge de l'application de la politique du gouvernement dans le domaine aérien.

Le transport aérien intérieur était assuré par la compagnie nationale Air Madagascar (AM), qui bénéficiait du monopole sur cette activité. Air Madagascar détenait également le monopole de l'assistance au sol dans les aéroports du pays.

¹ A cause de la mauvaise maintenance et du sous-investissement, le pays a perdu entre 300 et 1 000 km de routes praticables par an ces dernières années. (Banque mondiale, 2003).

² Le réseau est constitué par 800 km de voies, réparties suivant deux lignes : Tananarive – Côte Est (TCE) pour le Nord (mise en concession pour 25 ans en 2003 à la filiale malgache de la COMAZAR, Madarail), et Fianarantsoa – côte Est (FCE) pour le Sud (la mise en concession a avorté, les offres des soumissionnaires étant largement sous-capitalisées, et l'exploitation a été confiée à Madarail par un contrat d'affermage).

³ Les aéroports internationaux sont aujourd'hui au nombre de cinq : Antananarivo (Ivato), Nosy Be, Antsiranana, Toamasina, Tolagnaro, Mahajanga.

Tableau 1. Actionnariat d'Air Madagascar (1991) (en %)

Etat	90,60
SONAPAR	4,85
Air France	3,17
Ny Havana	0,62
Personnel d'Air Madagascar	0,77

Enfin, la sécurité aérienne était assurée par l'ASECNA (Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar).

1.1.2 Une mise en concession pour améliorer la gestion et obtenir des financements

Une étude préliminaire financée par la Banque mondiale constata, en 1987, la vétusté des infrastructures aéro-

portuaires et la faible capacité de financement de l'Etat malgache.

La réhabilitation du secteur aéroportuaire fut entreprise par le gouvernement pour répondre à une nécessité technique de modernisation des équipements et d'amélioration de la sécurité du trafic⁴.

Simultanément, il s'est avéré nécessaire d'améliorer la capacité de gestion du dispositif aéroportuaire. Le besoin de renforcer les compétences du personnel via une assistance technique et une formation a été souligné⁵.

Les bailleurs de fonds ont alors insisté auprès des autorités malgaches pour que la gestion des aéroports soit confiée à une société concessionnaire.

Le ministère des Transports assura le rôle d'autorité concédante lors de la mise en concession des aéroports⁶.

1.2 ADP, partenaire stratégique de la concession ADEMA

1.2.1 Un actionnariat dominé par ADP et l'Etat malgache

La gestion de la concession a été confiée en 1991 à « Aéroports de Madagascar S.A. » (ADEMA), société de droit privé malgache dans laquelle l'Etat détenait une minorité de blocage⁷. D'après les statuts de la concession, une part de l'actionnariat était réservée à « un organisme gestionnaire d'aéroports »⁸. Ce rôle a été attribué à ADP Management.

La répartition de l'actionnariat était la suivante :

Tableau 2. Actionnariat d'ADEMA 1991 (en %)

Etat malgache	34	
ADP Management	34	
Solima ⁹	9	Solitany Malagasy: transformation et distribution de produits pétroliers
Air Madagascar	9	
ASECNA	5	
Sofitrans	3	Société financière pour le développement des transportset du tourisme (transport et restauration)
BNI ¹⁰	3	Société nationale de participations
NY Havana	1,5	Assurance
Aro	1,5	Assurance et réassurance

Le capital de la société s'élevait en 1990 à 650 M.FMG (soit 2 M.FRF).

1.2.2 L'enjeu de la concession : exploitation et renouvellement des infrastructures

• Une concession autonome en charge de 12 aéroports pendant 15 ans

Le programme de privatisation alors décidé consistait en la mise en concession d'un groupe de 12 aéroports. Il s'agissait :

- pour six d'entre eux, des aéroports des chefs-lieux de province ;
- pour trois autres, des aéroports qui jouaient un rôle essentiel pour des raisons économiques ;
- pour les trois derniers, des aéroports importants d'un point de vue touristique.

La gestion des aéroports fut attribuée au concessionnaire pour une durée de 15 ans, renouvelable pour des périodes de 5 ans par tacite reconduction. La concession prit effet le 26 janvier 1991.

⁴ Etude globale du transport aérien, SOFREAVIA-ITA, 1987.

⁵ L'étude SOFREAVIA-ASECNA conclut sur la nécessité d'entreprendre une profonde restructuration du secteur.

⁶ Il assura par la suite la tutelle d'Adema.

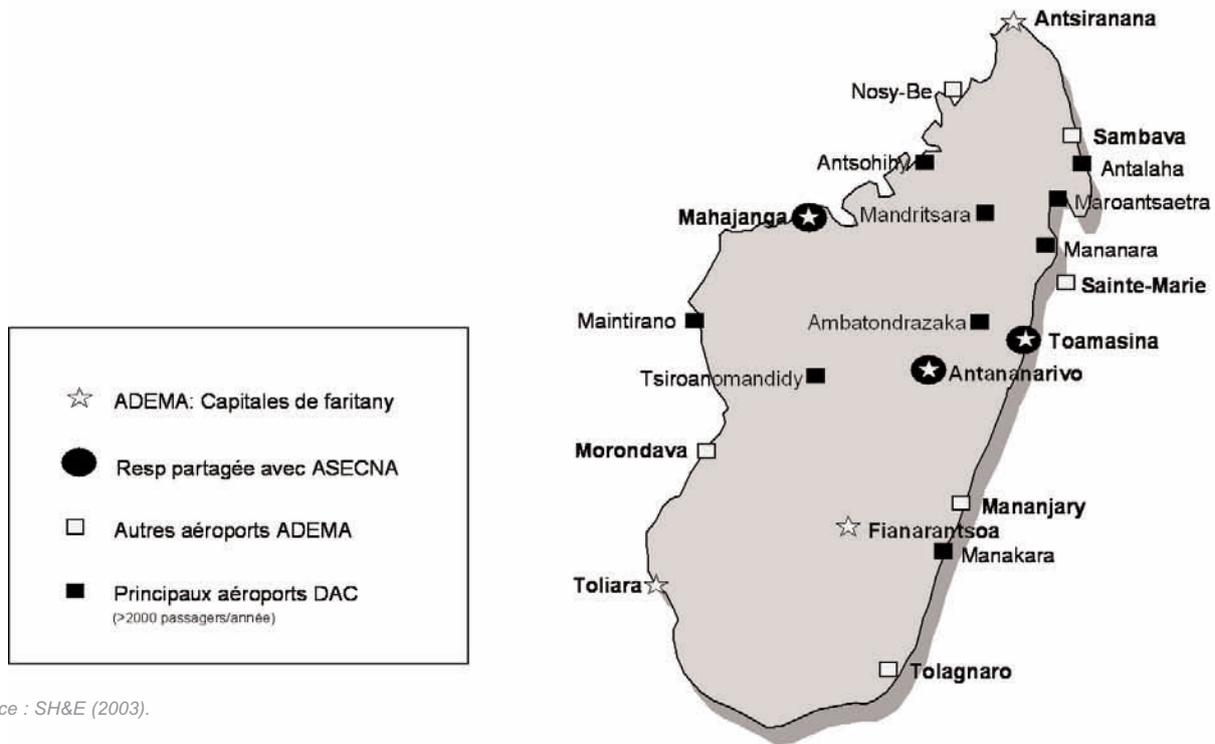
⁷ L'état justifiait cette minorité de blocage par la nécessité de préserver ses prérogatives de puissance publique pour les orientations générales en matière d'infrastructures et de sécurité aérienne.

⁸ D'après l'article 6 des statuts.

⁹ Part actuellement détenue par la société Phenix.

¹⁰ Part actuellement détenue par la société Sonapar.

Situation des principaux aéroports malgaches
(Voir ou Cf. annexe 1)



Source : SH&E (2003).

Le contrat portait sur la gestion, l'exploitation, l'entretien et le renouvellement¹¹ des terrains, ouvrages, bâtiments, installations, équipements et matériels, ainsi que sur la fourniture de toutes les prestations de service nécessaires ou utiles au fonctionnement de ces douze aéroports (étaient exclues l'approvisionnement et la distribution des carburants, assurés par la Solima¹², l'assistance aéroportuaire, conservée par Air Madagascar, ainsi que la navigation aérienne sur certains aéroports qui est resté à la charge de l'ASECNA).

Une forte autonomie de gestion a été accordée à ADEMA et inscrite dans ses statuts. En particulier, la définition des tarifs de redevances aéroportuaires fut définie comme relevant de sa seule responsabilité¹³.

● **Un programme d'investissements initial ambitieux**

Un programme de réhabilitation avait été défini par le ministère des Transports en décembre 1989¹⁴, pour un montant de 59,1 Mds de FMG¹⁵. Ce programme devait être soumis

à une actualisation par le concessionnaire, qui devait ensuite se charger d'assurer l'exécution des travaux. Néanmoins, le financement restait de la responsabilité de l'autorité concédante (pour une petite partie financée par l'Etat lui-même, la majorité du programme étant financée par les bailleurs de fonds).

Les investissements devaient s'étaler sur les années 1991-94 et servir à rénover des aires aéronautiques, des bâtiments, des équipements de navigation aérienne, ainsi qu'à mettre en place un programme d'assistance technique et de formation.

¹¹ L'extension des terrains était financée par l'Etat sur proposition d' ADEMA.. Il s'agissait donc d'un schéma de type « affermage concessif ».

¹² Solitany Malagasy : transformation et distribution de produits pétroliers.

¹³ Article 3 de la convention et article 30 du cahier des charges.

¹⁴ Programme d'investissement mis au point par l'administration malgache, sur la base d'une étude effectuée par le groupe ITA/SOFREAVIA/ASECNA en 1986/1987.

¹⁵ 218 M.FRF au taux de 1990 (5 M.€ environ aujourd'hui).

1.2.3 Le décaissement mouvementé de la contribution des bailleurs de fonds

En 1990, l'AFD attribua un prêt de 33 Mds de FMG (18 M.€)¹⁶ au gouvernement malgache, en soutien du programme de financement arrêté. Le prêt était rétrocédé par l'Etat au concessionnaire ADEMA¹⁷.

Le décaissement fut interrompu en 1994 à la suite de la suspension générale des aides de l'AFD à destination de Madagascar pour non-paiement d'échéances dues. 11 M.€ avaient alors déjà été décaissés pour le financement de ces infrastructures aéroportuaires.

Suite au règlement du Club de Paris de 1997, le finance-

ment des projets d'ADEMA reprit. Pour tenir compte de l'évolution de la capacité d'autofinancement et de remboursement de la société, le montant total du prêt fut alors ramené de 18 à 16 M.€.

Les nouveaux projets d'installation d'équipements d'aide à la navigation tardèrent à se mettre en place, et la date limite du décaissement fut atteinte en 2000. Les 4 M.€ qui restaient à décaisser furent annulés.

L'action de l'AFD s'inscrivait dans le cadre d'un cofinancement avec le Fonds européen de développement, qui apporta quant à lui 16,4 M.€ en subventions pour la réhabilitation des aéroports de province.

1.3 Un bilan décevant¹⁸

1.3.1 Un programme d'investissement mené avec difficulté

Le programme d'investissement ne fut exécuté qu'en partie : 12 des 16 M.€ accordés par l'AFD ont été décaissés. Ce programme a porté sur l'extension des capacités d'accueil des aéroports et sur le renforcement de la sécurité aéroportuaire. ADP a joué un rôle important dans le choix des investissements. Mais l'exécution du programme connut des difficultés. La date limite de mobilisation des fonds, par exemple, a été reportée deux fois entre 1993 et 1995. Par ailleurs, les faiblesses de la maîtrise d'ouvrage¹⁹ ne permit de réaliser que partiellement le volet 'télécommunication' inscrit dans le financement de 1997²⁰. Pourtant, la concession avait comme objectif d'« assurer les bailleurs de fonds de la bonne utilisation et de la bonne gestion des investissements financés en tout ou partie par eux »²¹, ce qui n'a pas été le cas.

Concernant les investissements de réhabilitation des infrastructures, contrairement à ce qui était stipulé dans le cahier des charges du contrat de concession, ADEMA n'a pas assuré la totalité du renouvellement des immobilisations apportées à la concession. Cette clause s'est en effet révélée incompatible avec l'équilibre financier d'ADEMA²² : en 1996 par exemple, un amortissement complémentaire de l'ordre de 8,5 M.FRF/an aurait dû être reporté dans les comptes ; or, le résultat net disponible cette année-là n'était que de 1,4 M.FRF.

Ce déficit de renouvellement des infrastructures s'explique en partie par la faible capacité d'investissement d'ADEMA. Les actionnaires (sur proposition de l'Etat) décidaient en effet systématiquement de distribuer la quasi-totalité du résultat en dividendes (cf. 2.3.1). L'objectif recherché du PPP de « permettre d'autofinancer les investissements de renouvellement et d'adaptation »²³ n'a donc pas été réalisé.

1.3.2 Des résultats opérationnels mitigés

• Trafic :

Lors de la mise en concession des aéroports, les hypothèses de trafic retenues annonçaient 9 % de croissance annuelle sur l'ensemble des 12 aéroports (en nombre de mouvements). Le trafic réellement constaté fut inférieur aux prévisions (6,9 % annuels en moyenne entre 1991 et 2000²⁴), ce qui constitue une surestimation du trafic de 33 % en 1997²⁵.

¹⁶ 121 M.FRF en 1990, (durée de 30 ans ; taux de 2 %).

¹⁷ Deux tiers sous forme de prêt aux conditions similaires à celles du prêt accordé à l'Etat. Un tiers sur 15 ans seulement, au taux de 3,5%.

¹⁸ Mission d'audit menée par l'AFD en 1995 (AFD, 1995a et 1995b).

¹⁹ ADP serait plus particulièrement responsable de ce déficit de maîtrise d'ouvrage.

²⁰ Les investissements étaient destinés à l'installation d'équipements d'aide à la navigation.

²¹ Protocole d'accord (1990).

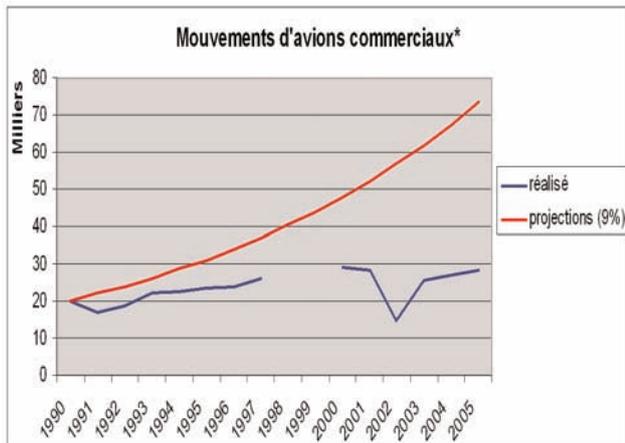
²² Aide-mémoire mission CFD, septembre 1997.

²³ Protocole d'accord (1990).

²⁴ Fiche présentation de projet achevé (2002).

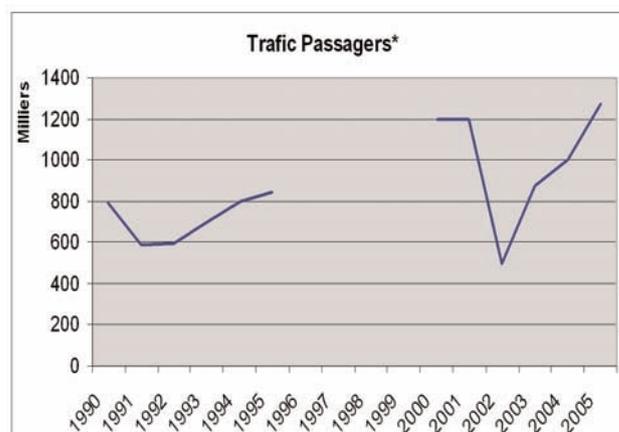
²⁵ Si le trafic passagers a connu une augmentation de près de 12 % entre 1996 et 1997, c'est principalement parce qu'il s'appuyait sur la croissance de l'ensemble du trafic africain, très bonne cette année-là (+ 10 %).

Graphique 1. Comparaison des mouvements d'avions annuels projetés et réalisés



* Les valeurs de trafic pour les années 1996-99 ne sont pas disponibles.

Graphique 2. Trafic passagers (annuel)



* Nous ne disposons pas des valeurs de trafic pour les années 1996-1999.

Les évolutions positives du trafic (nouvelles dessertes par Inter Air en 1995 et par Corsair en 1996, nouvelle desserte d'Air Madagascar vers Singapour en 2005) ont été amoindries par la suppression des vols d'Aeroflot et de ceux de TAM, mais surtout par l'impact des crises successives qu'a traversées Madagascar depuis 1990. Alors que le trafic de passagers avait atteint le million en 1997, la dernière crise politique a fait reculer ce nombre à 500 000 en 2002. Le trafic a aujourd'hui retrouvé son niveau d'avant la crise, avec 1,3 million de passagers en 2005.

● Résultats financiers :

Les résultats financiers de l'entreprise ont été plutôt satisfaisants durant la période du PPP, mais cachaient un déficit de provisionnement pour renouvellement des infrastructures (cf. 1.3.1.). En respectant ses engagements de provi-

sionnement, la société aurait affiché par exemple un déficit de 7 Mds de FMG en 1999²⁶.

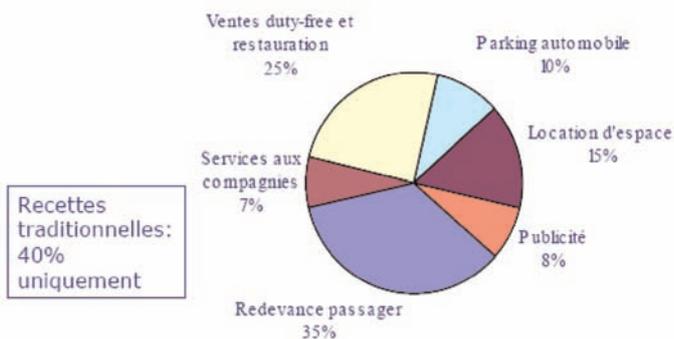
● Structure des revenus :

Le produit d'exploitation de la concession a été caractérisé par une forte proportion des redevances aéronautiques : entre 80 % et 90 % des recettes totales sur la période 1991-1994 ; entre 2001 et 2004, ce ratio était encore égal à 87 % en moyenne.

Loin d'être le résultat d'une surévaluation des redevances aéronautiques par rapport aux standards internationaux, cette situation fut notamment le résultat d'une sous-exploitation de la surface disponible sur le domaine aéroportuaire et d'une tarification domaniale bien inférieure aux prix du marché malgache (de l'ordre du dixième parfois).

Encadré 1. Structure des revenus des plates-formes aéroportuaires

Graphique 3. Composition classique du revenu des grandes plates-formes aéroportuaires occidentales



Source : Proparco (2005).

La part trop importante des redevances aéronautiques dans les recettes totales d'une plate-forme est souvent une source de faiblesse des concessions aéroportuaires²⁷. Pour les aéroports africains rencontrant des difficultés opérationnelles, ces redevances représentent entre 70 % et 90 % des revenus totaux. Par comparaison, elles avoisinent classiquement 40 % dans les concessions des pays développés.

²⁶ Pour information, en 2006 le chiffre d'affaires était de 60 Mds de FMG, et le revenu net de 20 Mds de FMG.

²⁷ Voir notamment AFD (1999).

1.3.3 Une gestion peu efficace

L'amélioration des capacités de gestion était l'objectif central visé par la mise en concession des aéroports malgaches. Un audit établi 5 ans après cette privatisation révéla que peu d'améliorations avaient effectivement eu lieu²⁸. Ainsi, aucune comptabilité analytique n'existait au sein de l'entreprise à l'époque. Par ailleurs, les systèmes d'information n'étaient soumis à aucune harmonisation : ils imposaient des procédures fastidieuses de saisie et ne permettaient pas de sauvegarde systématique des données.

Le manque de compétence du personnel hérité de la structure précédente fut dès le début problématique. En dépit de cette contrainte clairement identifiée, aucune mesure concrète ne fut prise pour y faire face : en 1995, il n'existait aucune fiche de poste claire ; les effectifs avaient crû significativement alors que l'activité était en baisse ; les augmentations de salaires en 1992 et 1993 ont été uniformes pour l'ensemble du personnel de la société, etc. La mission de « gestion dynamique, rigoureuse et efficace de cet ensemble aéroportuaire »²⁹ est loin d'avoir été accomplie de manière adéquate par la concession.

En termes de sécurité enfin, certaines améliorations ont eu lieu, notamment grâce aux financements mis à

disposition du partenaire privé. Cependant les plates-formes ADEMA sont restées bien en dessous des standards internationaux³⁰.

1.3.4 Un bilan insuffisant de la convention d'assistance technique et de formation

Une mission de l'AFD rapporte que la rédaction de la convention d'assistance et de formation n'était pas assez explicite³¹ : les objectifs n'étaient pas détaillés, les moyens à mettre en œuvre n'étaient pas décrits avec précision et aucun calendrier n'avait été défini.

L'exécution de cette convention a abouti à des résultats mitigés. La formation semblait avoir bénéficié prioritairement aux cadres, aux dépens des agents de maîtrise. Dans le domaine administratif et financier, le résultat était loin d'être positif, au point de remettre en cause l'expérience des assistants techniques.

ADP est sortie du capital d'ADEMA en janvier 2005 à la demande de l'Etat malgache pour lui permettre de soumissionner dans le cadre d'un processus à venir de privatisation plus complète (voir 3.3.3). L'Etat a ainsi racheté les parts d'ADP, ce qui le ramena à 68 % des actions en propre, le reste étant détenu par ses démembrements.

1.4 Une renationalisation d'ADEMA

Dans l'attente d'un nouveau partenaire privé, un directeur général par intérim a été nommé et des programmes de développement *a minima* ont été adoptés, mais la situation semble se prolonger et l'équipe en place cherche à démontrer qu'elle est capable de gérer ADEMA sans qu'il soit nécessaire de recourir à une privatisation. Il est certain que la culture d'entreprise a évolué depuis les années 1990, et que le passage par un PPP a permis des améliorations (autonomisation de la structure, introduction de certains éléments de gestion du personnel plus rationnels, etc.).

La situation bénéficiaire d'ADEMA (4 Mds d'Ar³² en 2006) conforte cette position défendue par la direction actuelle, puisque la société parvient à investir depuis 2005, en moyenne, 2 M€/an en fonds propres pour des travaux d'extension ou de renouvellement, tels l'allongement de la piste³³ et le doublement de la superficie de l'aérogare de Sainte-Marie en 2007.

Des travaux de sécurité des plates-formes ont même été

réalisés par ADEMA alors qu'ils seraient normalement de la responsabilité de l'Aviation Civile de Madagascar (ACM), ce qui soulève la question du remboursement par l'Etat de leur coût³⁴ à ADEMA.

Ainsi, la situation d'ADEMA semble paradoxalement avoir évolué positivement depuis ces dernières années, alors même que le PPP se vidait de plus en plus de sa substance (voir 2.1.1) jusqu'au départ du partenaire privé.

²⁸ AFD (1995).

²⁹ Protocole d'accord (1990).

³⁰ SH&E (2003) évalue à 20 M.€ les investissements nécessaires dans le court terme à la sécurité et la sûreté. De manière plus parlante, la compagnie aérienne Air France n'accorde pas sa confiance aux contrôles de sécurité de l'aéroport d'Ivato et organise sa propre fouille des bagages au pied de l'avion.

³¹ AFD (1995).

³² Ariary, nouvelle monnaie, soit 20 Mds de FMG ou 1,8 M.€.

³³ En passant de 1 030 m à 1 450 m, la piste pourra accueillir les ATR 72 chargés de façon optimale.

³⁴ Évalué à 16 Mds d'Ar, soit 7,2 M.€.

Il reste qu'au regard de l'ampleur des besoins de développement des aéroports de Madagascar, la capacité de financement des investissements à moyen terme d'ADEMA apparaît aujourd'hui très limitée.

Conclusion de la partie 1

Madagascar, du fait de l'étendue de son territoire et du manque criant d'infrastructures routières, est dépendant de son réseau aéroportuaire pour assurer le transport des personnes et des biens dans les zones reculées.

Le besoin d'investissements et la nécessité d'améliorer la gestion des aéroports par les services du ministère des Transports ont conduit le gouvernement malgache, sous la pression des bailleurs de fonds, à effectuer en 1990 une mise en concession

des 12 principales plates-formes aéroportuaires.

Un premier bilan de cette réforme au bout d'une période de 5 ans (qui correspondait à la durée du contrat d'assistance et de la gestion directe par ADP) apparaît assez négatif : le programme d'investissement a été revu à la baisse, les résultats opérationnels n'ont pas permis d'amortir suffisamment les infrastructures, la gestion s'est peu améliorée, et la convention d'assistance n'a pas donné pleinement satisfaction.

Aujourd'hui, alors que le partenaire privé, ADP, s'est retiré depuis janvier 2005 et que la gestion est redevenue entièrement publique, il semble que certains progrès aient été réalisés (investissements nouveaux de 2 M.€/an), mais des incertitudes sérieuses demeurent sur la capacité d'ADEMA à faire face aux enjeux du transport aéronautique dans le pays à moyen terme.

2. Le déficit de gouvernance du partenariat à l'origine de son échec

Pour présenter les causes de l'échec de ce PPP, nous empruntons à une grille de lecture de la gouvernance³⁵ des PPP développée par Breuil (2004) les notions de dimensions contractuelle, institutionnelle et participative :

- la dimension contractuelle repose sur un modèle d'incitations, selon lequel les signataires du contrat acceptent de prendre un risque, moyennant l'espérance d'une rémunération, qui se matérialisera si ce risque est bien géré ;
- la dimension institutionnelle fait référence à la capacité de pilotage du contrat grâce aux institutions mises en place. L'articulation de cette dimension avec les deux

autres passe par un bon équilibre entre flexibilité et légitimité des institutions, et capacité à faire appliquer les termes du contrat ;

- enfin, la dimension participative, propre au PPP, renvoie au rôle des usagers dans la réforme, et à leurs différents modes d'implication (depuis l'information qui leur est donnée jusqu'à la cogestion).

Avec cette grille de lecture, la cohérence du modèle de gouvernance repose sur les interactions entre ces trois dimensions. Cette cohérence est alors un facteur déterminant de la réussite du PPP.

2.1 Des incitations faibles pour un partenaire de référence peu impliqué

2.1.1 Un manque d'implication de la part d'ADP

Les motifs de l'échec évoqués précédemment, aussi bien en termes de maîtrise d'ouvrage que d'exécution de la convention d'assistance, renvoient plus généralement à un manque d'implication de la part d'ADP.

Ainsi, à mi-chemin de la concession déjà, la participation d'ADP était fortement remise en cause. L'actionnaire de référence semblait attendre en 1998 le remboursement de 300 000 € de créances pour pouvoir se retirer de l'actionariat³⁶.

Au total, ADP semble s'être désintéressé de ce PPP, et ce particulièrement à partir de 1995, date à laquelle, conformément au contrat de concession, les cadres expatriés d'ADP cédèrent la direction de l'entreprise à une équipe dirigeante malgache. ADP restait ainsi actionnaire d'ADEMA mais sans responsabilité opérationnelle directe, et cet état d'esprit de détachement s'est traduit également dans l'attitude de certains de ses représentants au conseil d'administration³⁷.

2.1.2 Un choix du concessionnaire de gré à gré

La méthode de passation du contrat explique en partie la faible implication de l'actionnaire ADP. L'attribution de la concession de gré à gré n'a en effet pas permis de sélection

ner un candidat sur la base d'une mise en concurrence. ADP fut tout d'abord chargé d'une mission d'assistance dans la mise en place de la concession. La société se chargea ensuite des études de faisabilité économique et financière, de la rédaction de la convention de concession, du cahier des charges et de la rédaction des statuts de la société³⁸. Puis, elle signa avec l'Etat le protocole d'accord qui jetait les bases de la société ADEMA. Enfin, ADP se vit attribuer par la société ADEMA un contrat d'assistance technique et de formation pour une période de 4 ans.

Un tel processus de mise en concession est contraire aux pratiques actuelles dans le cadre de financements auxquels participent les bailleurs de fonds (séparation des rôles, transparence et mise en concurrence).

³⁵ Le terme « gouvernance » fait ici référence à la capacité de chacun des acteurs en présence (actionnaires, Etat et usagers) d'agir sur l'évolution du partenariat pour le faire vivre. Il n'est pas employé au sens que lui donne la Banque mondiale lorsqu'elle évoque la gouvernance des Etats.

³⁶ AFD (1999).

³⁷ Ainsi, l'un d'eux, qui a siégé au conseil d'administration d'ADEMA jusqu'en 2004, et que la mission a rencontré, ignorait qu'ADP s'était retiré du capital d'ADEMA début 2005.

³⁸ Ce processus s'acheva en février 1990.

2.1.3 Une coopération politique

Le statut public d'ADP à l'époque de la mise en concession laisse penser que son implication participait d'une coopération aux dimensions multiples et motivée en partie par des considérations politiques³⁹. L'exemple de la concession des Aéroports du Cameroun, dont le montage est identique à celui d'ADEMA⁴⁰ (participation limitée à 34 %, implication limitée d'ADP), renforce cette idée que la stratégie de développement d'ADP en Afrique était influencée par des intérêts politiques.

Il est intéressant, à ce titre, de rappeler le contexte des relations politiques entre la France et Madagascar à cette période. Durant les années 1983-84, Madagascar renoua progressivement les liens avec les bailleurs de fonds. Le président Mitterrand se rendit en visite dans la grande île en 1989. La période qui suivit, dans les années 1990-91, fut marquée par de nombreux signes positifs envers la France et le président Ratsiraka multiplia les initiatives économiques avec des partenaires français.

Le comportement actuel d'ADP, devenue une société anonyme depuis avril 2005 avec 30 % de son capital coté en bourse, semble avoir évolué : la stratégie d'entreprise s'est, en partie, adaptée au nouvel actionariat et les décisions d'investissement dans les PED obéissent moins à des intérêts politiques mais dépendent davantage de la rentabilité financière des projets⁴¹.

2.1.4 L'absence d'implication économique forte

• Une capitalisation trop faible de la société et un partenaire stratégique non majoritaire

ADEMA fut très faiblement capitalisée : 220 M.FMG⁴² (120 000 €) ont été investis en capitaux propres dans la société. Avec 34 M.€ d'aide accordés en 1990, le ratio fonds propres / [dette + fonds propres] atteignait 0,3 %. De plus, la part d'ADP a été constituée par un apport en industrie (prestations de conseils de la société auprès du gouvernement) et non par des apports en numéraire. A cet égard, la sortie d'ADP par cession de ses parts en janvier 2005 s'est faite au prix de 1,1 Md de FMG (soit l'équivalent aujourd'hui 90 000 euros), ce qui représente des gains limités.

Par ailleurs, avec 34 % des actions, ADP n'avait pas la majorité des voix au conseil d'administration. Cette faible participation limitait sa capacité à intervenir dans la gestion de la société concessionnaire de manière optimale⁴³, surtout après 1995 lorsque ADP a également perdu la direction générale.

Ainsi, ADP n'a apporté aucun capital en numéraire et s'est trouvée dans une situation où à la fois sa marge de manœuvre aussi bien que ses incitations financières à s'impliquer dans la croissance de l'activité étaient limitées. Ce PPP semble donc ne pas avoir été un véritable partenariat en termes de partage effectif des risques.

³⁹ De Montricher (2004) : « Dans les organisations du secteur public, la prise de décision présente des particularités puisque les autorités centrales conservent leurs prérogatives sous la forme d'un pouvoir de tutelle plus ou moins étendu. Dès lors qu'ADP était un établissement public de l'Etat, il convient en effet de tenir compte d'un certain nombre de contraintes extérieures imposées par le gouvernement et le ministère des Transports. »

⁴⁰ Ricover (2005).

⁴¹ Entretien avec ADP Management.

⁴² Soit 800 000 FRF en 1990.

⁴³ Ce type de faiblesse est classique dans les projets de PPP. Aujourd'hui l'AFD recommande une implication de l'actionnaire de référence à plus de 51 % du capital.

Encadré 2. Un exemple de privatisation avec un partenaire aux incitations économiques fortes :

le cas de l'aéroport d'Antalaha, Madagascar.

Antalaha occupe une place importante dans la région de la Sava, dont l'économie est fortement dominée par l'exportation de vanille (Antalaha est considérée comme la capitale mondiale de la vanille). Les infrastructures routières de la région sont quasi inexistantes : il faut entre 3 et 8 heures pour rejoindre l'aéroport de Samabava. Les possibilités d'exportation sont donc réduites, et l'aéroport d'Antalaha joue un rôle essentiel dans l'acheminement des marchandises.

Or, en 1997, l'aéroport était dans un état de délabrement avancé et se voyait menacé de fermeture. L'Union européenne accepta de financer les travaux de développement de l'aéroport, sous réserve de le mettre sous le contrôle d'une organisation privée. Andry Développement (AD), une organisation non gouvernementale, s'est vue attribuer le contrat de gestion. L'objet d'AD est le développement de la région d'Antalaha, à travers l'étude et la réalisation de programmes économiques, sociaux et culturels. Du fait de la défaillance de la chambre de commerce, c'est la seule organisation d'opérateurs économiques opérationnelle dans la région.

Ainsi, depuis 1997 et pour une durée de 10 ans, la gestion de l'aéroport est concédée à AD, qui a la responsabilité de l'exploitation et la charge du maintien à valeur d'usage des infrastructures. En contrepartie, le concessionnaire perçoit les redevances aéronautiques et extra-aéronautiques. Il reverse 10 % de ces revenus à l'ACM comme redevance de concession. Aujourd'hui, la gestion commerciale et technique de la piste et de l'aérogare est effective. AD a nommé un gestionnaire d'aéroport qui s'occupe de cette tâche à plein temps.

Les facteurs ayant permis la réussite d'un tel projet et la réhabilitation d'un aéroport sont :

- la volonté de l'Etat de désenclaver une région à forte potentialité économique et touristique ;
- la volonté de l'Union européenne de contribuer au désenclavement de la région aux côtés de l'Etat ;
- la volonté des opérateurs de la région de préserver un aéroport dont la pérennité est un élément clef de la poursuite de leurs activités économiques.

Sans la menace de fermeture de l'aéroport, les opérateurs économiques d'Antalaha ne se seraient jamais intéressés à celui-ci. Regroupés au sein d'une ONG, ces opérateurs ne sont pas particulièrement intéressés par le bénéfice que peut générer l'exploitation de l'aéroport, d'autant plus que les statuts de la société ne leur permettent pas de prétendre à un quelconque dividende. Ce n'est pas la perspective de gains ni l'intérêt dans la gestion aéroportuaire qui les ont poussés à signer ce contrat.

D'autres expériences de ce type ont été menées sur des aéroports secondaires du pays. Cependant, la dimension économique n'y a pas joué un tel rôle. C'est bien davantage l'opportunité de se voir attribuer le statut de « notable » qui a pu motiver les candidats à la reprise de ces plates-formes.

Source : SHE/FTHM (2002).

● **Une durée de concession trop courte**

Avec un contrat d'une durée de 15 ans seulement, la concession n'était pas adaptée aux réalités des investissements dans le domaine aéroportuaire. L'amortissement

de ces infrastructures nécessite en effet des durées beaucoup plus longues⁴⁴ auxquelles doit correspondre le contrat de concession pour éviter une tarification trop élevée à la charge des usagers.

⁴⁴ Durées d'amortissement : 20 ans pour une aérogare, 30 ans pour une piste, 10 ans pour une formation technique poussée des personnels (interview de Jean Fleury, président d'ADP, disponible sur internet).

2.2 Un partenariat qui ne laisse pas de place aux clients

2.2.1 Des clients dans l'ensemble insatisfaits

Les compagnies aériennes, principaux clients de la concession, ont été dans l'ensemble insatisfaites des services proposés par ADEMA. Aujourd'hui encore, les compagnies internationales critiquent fortement les équipements de sécurité et de navigation de certains aéroports : Air France ne fait pas confiance au système de contrôle des bagages de l'aéroport d'Ivato⁴⁵, et la compagnie effectue sa propre fouille des bagages à main au pied de l'avion avant l'embarquement ; Corsair ne se fie pas au dispositif d'atterrissage de nuit de Nosy Be, et aucun de ses avions n'est programmé pour un atterrissage en fin d'après-midi. Toutes les compagnies demandent des créneaux horaires d'atterrissage le matin, ce qui ne permet pas d'optimiser les rotations d'avions.

Les compagnies locales ont également de nombreuses critiques à formuler. La compagnie ATTR par exemple, première compagnie locale à concurrencer AM sur les vols nationaux⁴⁶, a rencontré des difficultés importantes pour se voir attribuer des espaces commerciaux et techniques sur la plate-forme d'Ivato et reproche à ADEMA de privilégier Air Madagascar (voir 2.3.2.).

Enfin, les passagers eux-mêmes sont souvent insatisfaits de la qualité du service proposé, comme dans l'aérogare de Diego Suarez par exemple où, depuis début 2007, ils sont obligés de circuler au milieu du chantier de rénovation de l'aérogare qui a pris un retard important, dans des conditions de confort et de sécurité problématiques.

2.2.2 Des compagnies aériennes aux possibilités de recours limitées

● Peu d'influence sur le politique

Les usagers des services aériens sont encore, en grande partie, des touristes (pour la plupart étrangers) et des hommes d'affaires qui voyagent sur quelques destinations ciblées et constituent des groupes peu organisés pour protester. Le public concerné est donc relativement réduit et peu influent. L'impact socio-économique du transport aérien est, en outre, inférieur à celui que peuvent avoir des

secteurs tels que celui de l'eau ou celui de l'électricité. Le mécontentement des usagers a donc ici un impact limité sur le politique.

● Peu d'emprise sur la société concessionnaire

Seule, la compagnie publique Air Madagascar est actionnaire de la société concessionnaire. Les autres compagnies aériennes avaient souhaité détenir des parts de la société ADEMA, mais aucune ne leur a été attribuée. Les compagnies sont donc dépendantes de la concession et n'ont que très peu de moyens de pression.

Ainsi, pour des problèmes critiques tels que la sécurité, les compagnies doivent trouver d'autres interlocuteurs capables d'agir. C'est par exemple grâce au STIP (Service de coopération technique internationale de police, un service de l'ambassade) que l'aéroport d'Ivato a pu être équipé en matériel de sécurité, comme le souligne Air France.

2.2.3 Une approche commerciale inexistante chez ADEMA

La politique commerciale est très réduite chez ADEMA. A titre d'exemple, Corsair a très peu de relations avec la société aéroportuaire et son responsable sur place n'a aucun interlocuteur au sein d'ADEMA. Ce déficit dans l'approche commerciale n'a pas été comblé par ADP, cette dernière étant par ailleurs considérée, jusqu'à la décennie 1990, comme peu performante dans ce domaine⁴⁷.

⁴⁵ Par exemple, lors de la panne de l'un des deux scanners d'Ivato en mars, aucune réparation n'a été entreprise pendant plusieurs semaines et la douane et la sûreté de l'aéroport ont dû travailler sur le même écran.

⁴⁶ Les premiers vols d'ATTR ont été réalisés en décembre 2006 mais la compagnie a rapidement dû les suspendre pour faire face à des difficultés opérationnelles.

⁴⁷ De Montricher (2004). L'auteur souligne les raisons pour lesquelles l'activité des travaux publics est favorisée au sein d'ADP, aux dépens des activités commerciales : le corps des Ponts et Chaussées y joue un rôle prépondérant, et les activités commerciales ne sont portées par aucun grand corps de l'Etat.

2.3 La présence multiforme de l'Etat et son implication dans l'activité

2.3.1 Un Etat très présent dans la société ADEMA et laissant peu d'autonomie au concessionnaire

La participation de l'Etat au capital d'ADEMA ne se limitait pas aux 34 % des actions qu'il détenait en propre. A ces dernières, il convenait d'ajouter les parts détenues par des entreprises publiques : Air Madagascar, la Sonapar, la Solima, BNI, Ny Havana et Aro... Finalement, la participation de l'Etat atteignait 61 % en consolidé, ce qui faisait pratiquement d'ADP un actionnaire minoritaire. Ce facteur a contribué à faire de l'Etat un partenaire tout puissant au sein d'ADEMA⁴⁸.

Par ailleurs, l'autonomie accordée au concessionnaire fut profondément remise en cause dès les premières années d'exercice. ADEMA fut notamment contrainte de reprendre la quasi-totalité du personnel de l'ancienne structure administrative (soit 207 agents), alors que le contrat prévoyait « toute liberté dans le choix du personnel sur la seule base des critères de compétence, niveau d'instruction et de qualification. »

D'autres mesures sont venues par la suite confirmer cette absence d'autonomie : par une ordonnance de 1992 d'une part, le renouvellement des tarifs de redevance fut soumis à l'agrément des ministres de l'Aviation civile et des Finances et par un décret de 1994 d'autre part, la société ADEMA fut placée sous l'autorité administrative de l'Aviation civile⁴⁹.

Le déficit d'indépendance se manifesta également d'un point de vue financier, à travers le choix que fit l'Etat de distribuer systématiquement en dividendes la quasi-totalité du résultat net. Ces distributions furent considérables, puisque la Sonapar dit avoir effectué son retour sur investissements en 5 ans. Les distributions ont depuis atteint jusqu'à trois fois le capital initialement investi. Cette rémunération des actionnaires a fortement pénalisé la société concessionnaire en termes de choix d'investissements et de capacités de développement.

2.3.2 Une présence de l'Etat renforcée par le monopole de la compagnie nationale et l'assistance au sol

Malgré la libéralisation du transport aérien en 1994⁵⁰ et la

suppression du monopole d'Air Madagascar, la compagnie nationale a conservé une situation de monopole de fait : elle réalisait 96 % des vols intérieurs en 1996 et en effectue encore aujourd'hui la quasi-totalité. Aucune compagnie privée n'a pu entrer avec succès sur le marché⁵¹.

En ce qui concerne le trafic international, la libéralisation est intervenue en 1997. Les compagnies concurrentes d'Air Madagascar (Air France et Corsair pour les liaisons Europe - Madagascar, Air Austral en plus des deux compagnies précédentes pour les liaisons régionales) sont cependant toujours limitées par des accords bilatéraux⁵². Malgré une étape supplémentaire dans l'ouverture du ciel malgache (*Open Sky*, en février 2005), les démarches d'implantation de nouvelles compagnies n'ont pas encore abouti. Or, les difficultés d'Air Madagascar et sa place prépondérante affectent négativement le secteur aérien et donc la situation d'ADEMA en particulier : des trois compagnies Corsair, Air France et Air Madagascar, cette dernière avait, en 2002, les taux de remplissage les plus bas sur l'international (60 %, contre 90 % pour ses concurrentes⁵³) ce qui, dans un contexte de restriction des vols, contribue à la faiblesse du trafic aérien.

Par ailleurs, Air Madagascar jouit en pratique du monopole sur les services d'assistance au sol. Cette activité est essentielle pour les compagnies aériennes, notamment du fait des effets directs sur les passagers (temps d'attente des bagages, accueil à l'enregistrement, conditions d'embarquement...). Or, là encore, le service est défaillant : les compagnies aériennes Air France et Corsair y remédient par le maintien sur place de leurs propres équipes. Les effectifs déployés sont conséquents (huit personnes pour Corsair), alors que le coût d'escale payé à Air Madagascar est anormalement élevé.

⁴⁸ Entretien avec ADEMA.

⁴⁹ Les tarifs sont fixés par décret interministériel après proposition de la direction générale et accord de l'Aviation civile de Madagascar.

⁵⁰ Voir la loi sur la privatisation 96-011 du 13/08/1996, modifiée par la loi 98-014 du 17/11/1998.

⁵¹ ATTR a suspendu son activité en avril 2007 pour des raisons techniques.

⁵² Les accords bilatéraux qui obligent à la réciprocité en termes d'accès au ciel des deux pays partenaires, s'appliquent encore aujourd'hui pour les vols réguliers ; les charters, en revanche, ne sont plus soumis à ces restrictions.

⁵³ Banque mondiale (2003).

Dans les petits aéroports, la position dominante d'Air Madagascar se traduit par l'absence de guichets d'enregistrement pour les éventuelles compagnies concurrentes. Ainsi, ATTR a dû organiser ses rotations en fonction des vols d'Air Madagascar.

L'Etat, par l'intermédiaire de la compagnie nationale, est donc très présent au sein même de l'organisation des activités aéroportuaires. Cela se manifeste par des contraintes de gestion spécifiques et une influence significative sur les résultats de la société ADEMA.

2.3.3 Une autorité de régulation en construction

L'Aviation civile de Madagascar (ACM) a été créée en janvier 2000⁵⁴, avec le soutien de la Banque mondiale. Cette institution autonome a cependant hérité des prérogatives de la direction de l'Aviation civile. Ainsi, elle mêle les activités de régulation et de définition de la politique de transport pour le compte du ministère des Transports.

La création de cette autorité devait aller dans le sens d'une meilleure régulation du secteur mais elle souffre encore de certaines faiblesses :

- ses responsabilités ne sont pas toujours clairement définies et l'ACM intervient auprès de tous les acteurs du secteur avec parfois des sources de confusion⁵⁵ ;
- son indépendance est encore loin d'être réelle et elle ne dispose que de capacités techniques restreintes.

Conclusion de la partie 2

- L'échec de l'expérience de mise en concession des aéroports de Madagascar peut s'interpréter comme un déficit de gouvernance dans le partenariat, aucun des facteurs qui concourent au succès d'un PPP n'ayant été présent : un actionnaire privé aux incitations économiques fortes ; des usagers qui ont une certaine implication dans le partenariat ; et des institutions publiques qui laissent suffisamment d'autonomie au partenaire privé tout en assurant un contrôle qui ne soit pas trop arbitraire.

L'actionnaire de référence qui prit part au capital d'ADEMA fit preuve d'une implication très limitée dans le partenariat. Cette situation s'explique par une absence d'incitations

économiques : aucun processus d'appel d'offre compétitif n'a sanctionné son offre ; son exposition financière était faible ; sa part dans l'actionnariat lui donnait un pouvoir limité sur la société ; sa stratégie, enfin, s'inscrivait dans une logique non exempte de considérations politiques.

- Les clients du service concerné n'ont été impliqués d'aucune manière dans ce partenariat. Les compagnies aériennes ne disposaient d'aucun moyen de faire part de leur insatisfaction et la politique commerciale du concessionnaire était médiocre. Les passagers eux-mêmes appartenaient à une petite part de la société malgache et n'ont pas pu exercer un poids suffisant sur leurs relais politiques.

- L'Etat malgache fut trop présent dans la concession. Les parts consolidées détenues par le secteur public au sein d'ADEMA s'élevaient à 61 %. *Via* le monopole de sa compagnie nationale sur les vols intérieurs et l'assistance au sol, l'Etat a également maintenu une présence renforcée dans toute la chaîne du secteur aérien et aéroportuaire. Sa modification unilatérale du processus de fixation des redevances relève de cette même logique.

La récente autorité de régulation incarne les espoirs d'une gouvernance plus équilibrée et dépolitisée, prenant en compte les intérêts de l'ensemble des acteurs. Son autonomie reste néanmoins encore à prouver, ses compétences techniques à consolider et son rôle à clarifier.

⁵⁴ Décret promulgué en février 1999.

⁵⁵ Entretien avec Air France.

3. Un PPP marqué par un contexte politique peu favorable

3.1 Un contexte économique et politique perturbé

3.1.1 Du bloc socialiste à l'ouverture commerciale : les évolutions mouvementées de la république de Madagascar

Le projet de mise en concession des aéroports malgaches vit le jour dans le climat politique perturbé dans lequel était plongé le pays dans les années 1990.

Président de la II^e République de 1975 à 1993, Didier Ratsiraka aligna le pays sur le « bloc socialiste » et procéda à la nationalisation d'une grande partie de l'économie. A la fin des années 1980, il entreprit au contraire un processus de libéralisation. Mais, malgré cette démarche, relativement timide dans les faits, les années 1990-91 virent le recul de sa popularité. Après la montée d'un très fort mouvement d'opposition populaire qui se solda par de violents affrontements avec l'armée, Ratsiraka abandonna ses responsabilités, et les élections de 1993 désignèrent Albert Zafy comme président de la III^e République.

Didier Ratsiraka fut réélu à la tête de l'Etat en 1997. Le pays connut alors, jusqu'en 2001, une période de stabilité

économique. A la suite des élections de 2001, qui opposèrent Marc Ravalomanana à Ratsiraka, Madagascar entra dans une nouvelle crise politique et économique profonde, qui aboutit à l'exil de Ratsiraka en juillet 2002.

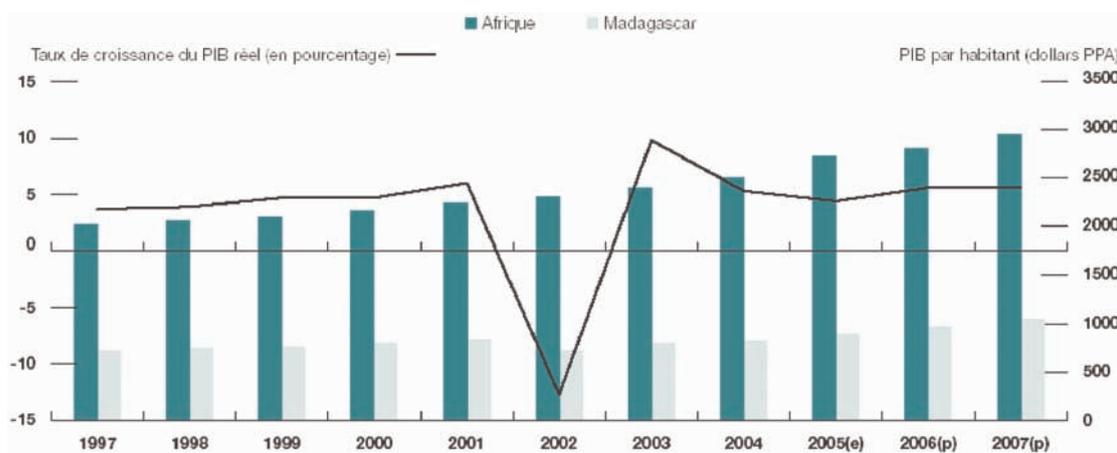
3.1.2 Une économie fortement perturbée par les crises

Alors qu'en 1970, le PIB par habitant était égal à la moyenne du PIB par habitant des pays en voie de développement, celui-ci ne valait plus que la moitié de cette même moyenne à la fin des années 1980.

Le pays avait atteint en 1996 son plus bas niveau historique d'un point de vue économique. Il connut par la suite une embellie durant les années 1997-2000 : l'économie afficha une croissance de 4,5 % par an durant cette période. Cette amélioration s'interrompt brutalement avec les événements de 2002.

Madagascar compte aujourd'hui parmi les 30 pays les plus pauvres du monde. Son indicateur de développement humain le classe 148^{ème} sur 177⁵⁶.

Graphique 4. PIB par habitant et taux de croissance du PIB en volume (dollars parité de pouvoir d'achat à prix courant)



Source : OCDE (2006).

⁵⁶ PNUD (2005).

3.2 Un secteur aérien influencé par « le politique », mais en manque de politique sectorielle

3.2.1 Une forte pression sur le secteur aérien

● **Air Madagascar** : une compagnie nationale à préserver. Pour des questions de prestige et de visibilité du pays à l'étranger, la compagnie nationale occupe un statut particulier dans les préoccupations politiques. Ceci explique plusieurs des décisions qui ont eu des conséquences pour ADEMA et qui ont pénalisé le secteur aérien.

Ainsi, les redevances aéroportuaires furent conservées à un niveau très faible sur la période 1995-2000, afin d'aider indirectement Air Madagascar, qui rencontrait alors de graves difficultés financières⁵⁷. Plus récemment, l'ouverture du ciel aérien s'est difficilement concrétisée et obéit toujours à certaines limitations (accords bilatéraux). Une fois de plus, c'est l'impact sur la compagnie nationale qu'on a cherché à atténuer, car en cas de dérégulation complète certaines compagnies internationales auraient représenté une menace pour Air Madagascar⁵⁸.

● **Le poids du politique et la subordination au pouvoir**. Malgré les essais d'ouverture économique et l'amorce de libéralisation entreprise par Ratsiraka, le régime politique est resté très centralisé et autoritaire. Ce contexte a rendu difficile pour ADP la prise d'initiatives dans un secteur aussi sensible que le transport aérien⁵⁹. En 2003 par exemple, une décision du président de la République a interdit tout atterrissage des vols internationaux dans les aéroports autres qu'Ivato.

Cette propension du pouvoir politique à intervenir arbitrairement dans le secteur aéroportuaire est encore très forte aujourd'hui et des motivations politiques sont à l'œuvre derrière la plupart des décisions d'investissement⁶⁰. Ce fait est, somme toute, banal dans les pays du Sud comme du Nord et constitue une fragilité intrinsèque aux PPP, mais il est particulièrement marqué dans le cas de Madagascar.

Il est illustré ici par le discours de la direction d'ADEMA qui considère que sa responsabilité est de « satisfaire le gouvernement au plus haut niveau »⁶¹, ou par le fait que même les plus petits aéroports ont leur salon VIP alors que les investissements pour la sécurité sont parfois insuffisants (clôtures autour des pistes, équipements incendie, etc.).

Le président de la République peut d'ailleurs fermer un aéroport quand bon lui semble, comme il l'a fait en 2006

pour empêcher un opposant politique de se rendre à Antananarivo ; il a renouvelé ce procédé en avril 2007 à la suite de manifestations à Toamasina.

● **Le partenaire privé, « rempart face au politique » ?**

Les PPP ont souvent été promus par les bailleurs de fonds pour tenter d'introduire une certaine séparation entre la gestion des services publics et les interventions politiques, avec des résultats inégaux. Dans le cas présent, ce rôle n'a pas été joué par ADP, même si sa présence dans l'actionnariat de la concession permet de donner un peu de poids à la direction malgache face à l'administration⁶² pour les décisions relatives aux investissements et aux redevances.

3.2.2 Une connivence entre cadres de l'entreprise et fonctionnaires des ministères

L'influence du politique au sein de l'entreprise et du secteur a été renforcée par les relations qu'entretiennent les cadres dirigeants et les fonctionnaires. Ces relations sont notamment le fruit d'expériences professionnelles communes au sein des différentes institutions du secteur : le ministre du Tourisme et des Transports connaît bien ADEMA puisqu'il en a été le président du conseil d'administration ; le directeur général d'ADEMA est également directeur du bureau « enquêtes, accidents » au ministère des Transports ; il travaillait précédemment à l'ASECNA, en tant que chef du département Maintenance à l'aéroport de Dakar ; le directeur de l'ACM est, par ailleurs, l'ancien directeur technique d'ADEMA.

Cette situation est classique des pays en développement où les possibilités d'emploi dans un secteur aussi spécifique sont réduites, ce qui représente une difficulté importante dans la mise en place d'une régulation efficace.

⁵⁷ Entretien avec ASECNA.

⁵⁸ Emirates et Qatar Airways ont, par exemple, évincé toutes les autres compagnies aux Seychelles et à l'île Maurice après l'ouverture du ciel.

⁵⁹ Ce serait par exemple grâce à l'influence de l'ancien Premier ministre, originaire de l'île de Sainte-Marie, que le développement de son aéroport a connu en 2006-07 une accélération importante (rallongement de la piste, agrandissement de l'aérogare, etc.).

⁶⁰ Entretien avec Corsair : « ADP était condamné à l'impuissance. »

⁶¹ En témoignent les propos de son directeur général : « nous avons la capacité de répondre aux attentes du président. » Entretien avec ADEMA.

⁶² Après les cinq premières années du contrat, la direction de l'entreprise fut confiée à des cadres malgaches.

3.2.3 L'absence de politique sectorielle

Les orientations stratégiques pour le secteur aérien, en revanche, ont été absentes de la politique du gouvernement. Pendant longtemps, l'Etat a manqué de vision à moyen terme pour le développement du transport aérien, et les partenaires du secteur n'ont pu appuyer leur stratégie de croissance sur aucune politique gouvernementale précise. Ainsi, il est révélateur de constater qu'un des partenaires centraux de ce développement, l'ASECNA, n'a toujours pas aujourd'hui connaissance des orientations stratégiques du gouvernement pour le secteur⁶³.

La programmation dans le domaine du transport est ponctuée d'annonces confuses et parfois absurdes qui contribuent à discréditer la stratégie de développement d'ADEMA et la politique sectorielle du gouvernement. En avril 2007 par exemple, ADEMA a annoncé vouloir entreprendre des travaux permettant d'accueillir l'Airbus A380 à Ivato⁶⁴.

Concernant la crédibilité de la politique gouvernementale, l'ouverture du ciel fut annoncée à diverses reprises depuis 1994. Mais, dans les faits, les choses n'ont que peu évolué et les obstacles à cette libéralisation restent nombreux : monopole sur l'assistance au sol, manque d'infrastructures aéroportuaires et touristiques capables d'absorber une augmentation du trafic⁶⁵, limitation des vols réguliers pour les compagnies étrangères, absence d'un plan d'aménagement de la plate-forme d'Ivato⁶⁶.

La stratégie de développement du gouvernement a cependant connu des évolutions significatives récemment. Le rapprochement du ministère du Tourisme de celui des Transports (les Transports étant précédemment rattachés aux Travaux publics) a montré l'existence d'une volonté de développer parallèlement infrastructures touristiques et infrastructures de transport. La création de pôles intégrés de croissance (PIC), à l'instigation de la Banque mondiale, va dans le même sens. Mais, c'est surtout la publication en 2006 du Madagascar action plan

(MAP) qui a apporté une impulsion nouvelle au développement du secteur aérien. Pour la compagnie Corsair, il fut l'élément déclencheur de l'obtention d'une autorisation pour son deuxième vol hebdomadaire vers l'île⁶⁷.

Le deuxième engagement du MAP reprend en particulier le thème du développement du réseau d'infrastructures de transport. Cet engagement se décline en « défis », dont trois touchent particulièrement le secteur aérien :

- accorder une priorité aux infrastructures de développement pour les pôles de croissance ;
- améliorer l'efficacité et la qualité de la circulation des biens et des personnes ;
- améliorer l'accès à des services de transport dans tout le pays.

Sur la base des projets et activités prioritaires qui découlent de ces défis, l'ACM est chargée de définir un projet d'exécution et des indicateurs de suivis.

Cependant, les réalisations accomplies aujourd'hui restent très limitées (voir annexe 3) et ne sont pas à la mesure des ambitions affichées dans le MAP.

⁶³ Entretien avec ASECNA.

⁶⁴ Source : *L'Express de Madagascar* – 18/04/2007. Ce type d'aménagement semble disproportionné à la fois face aux perspectives de développement de trafic et face aux autres besoins d'investissements de la société, déjà incapable de faire face à ses obligations en matière de normes internationales de sécurité et de sûreté.

⁶⁵ Entretien avec Air France. Il n'y a pas aujourd'hui d'infrastructure hôtelière suffisante pour justifier une desserte par un A340 à Ivato.

⁶⁶ Entretien avec ATTR.

⁶⁷ Entretien avec Corsair.

Encadré 3. Madagascar action plan (MAP)

Ce programme ambitieux définit les priorités de développement du gouvernement pour la période 2007-12. A travers cette feuille de route, le pays s'engage sur une stratégie et un plan d'actions qui permettront d'atteindre trois grands objectifs : une croissance rapide, la réduction de la pauvreté et l'ouverture à la mondialisation. Il s'inscrit dans la vision nationale « Madagascar, naturellement », et s'associe aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

La stratégie proposée par le MAP s'appuie sur huit engagements⁶⁸ :

- « Responsible governance
- Connected infrastructure
- Educational transformation
- Rural development
- Health, family planning, fight against HIV/AIDS
- High growth economy
- Environment
- National solidarity ».

Chaque engagement se décline en « défis » (entre 4 et 9). Chaque défi se décompose en activités et projets prioritaires, pour lesquels des ministères sont désignés comme responsables, et dont les résultats seront mesurés avec des indicateurs prédéfinis dans le MAP.

3.3 Le processus de privatisation complète d'ADEMA : une indécision politique caractérisée

3.3.1 1998 : une nouvelle privatisation des aéroports

Le gouvernement lança en août 1996 (avec l'appui de la Banque mondiale) un programme de privatisation de l'économie qui toucha en particulier le secteur de l'aviation civile⁶⁹. Le processus de réforme institutionnelle concernait alors quatre grands volets : la privatisation d'ADEMA (cession des parts de l'Etat), celle d'Air Madagascar, l'ouverture à la concurrence de l'assistance au sol et la mise en place d'un nouveau cadre réglementaire du secteur.

Le cabinet SH&E a été sélectionné en février 1998 pour formuler une stratégie de privatisation d'ADEMA. Le cabinet remit ses conclusions en janvier 1999⁷⁰. Il recommandait :

- la mise en concession pour 25 ans des cinq aéroports les plus rentables⁷¹ ; les infrastructures auraient alors été financées par le privé, avec une garantie possible de la Banque mondiale ;
- la signature de contrats de gestion pour les autres aéroports.

La Banque mondiale, pour sa part, préconisait le désengagement de l'Etat en trois lots ⁷² :

- cinq aéroports de chefs-lieux de province en concession pour 20-25 ans (financements privés) ;
- deux aéroports (Nosy Be et Fianarantsoa) en contrat d'affermage (financement AID) ;
- les aéroports restants en contrat de gestion (financements privés).

L'AFD, quant à elle, retenait avant tout une stratégie qui maintenait au sein d'une même institution les 12 aéroports d'ADEMA⁷³. Une solution envisagée alors était le

⁶⁸ Le MAP est rédigé en anglais, ce qui contribue à donner un signe fort d'ouverture sur l'international.

⁶⁹ Voir la loi sur la privatisation 96-011 du 13/08/1996, modifiée par la loi 98-014 du 17/11/1998.

⁷⁰ AFD (2002).

⁷¹ Ivato, Diego Suarez, Nosy Be, Majungo, Tamatave.

⁷² AFD (2002).

⁷³ AFD (1999) et AFD (2002).

versement d'une subvention de l'Etat pour rendre l'ensemble rentable. Néanmoins, la séparation des aéroports suivant différents types de contrats n'était pas complètement écartée (concession, affermage ou contrat de gestion, suivant la rentabilité des plates-formes).

Enfin, en 2002, le cabinet SH&E procéda à une remise à jour de ses conclusions de 1999. Il maintint sa proposition de privatisation en plusieurs lots. Les aéroports étaient regroupés au sein de chaque lot en fonction de leurs caractéristiques économiques et de leur proximité géographique.

Plus précisément, cette stratégie proposait :

- la mise en concession de l'aéroport d'Ivato ;
- la signature d'un contrat d'affermage pour un lot de sept aéroports secondaires ;
- la signature de contrats de gestion pour les dernières plates-formes (en lots de plusieurs aéroports, sur les bases d'un regroupement régional, pour les plus petits).

Les conclusions de cette étude sont reprises dans le tableau 3.

Tableau 3. Résumé des options de désengagement proposées par SH&E

	Concession	Affermage	Gestion	Gestion
Aéroports	Antananarivo-Ivato	7 aéroports (Antsiranana, Nosy Be, Mahajanga, Toliara, Tolagnaro, Fianarantsoa, Mahajanga)	CCI (3 aéroports) (Morondava, Antsirabe, Mananjary)	Autres aéroports (44)
Nombre de contrats (nb de lots)	1	1	3 (individuel)	11 (regroupement autour d'un Centre Régional)
Propriété	Etat (ACM)	ACM ou Provinces	Provinces	Provinces
Durée	20 ans	10-20 ans	3-5 ans	3-5 ans
Investissements	Privés	Mixtes	Publics	Publics
Critère de choix du gestionnaire	Droit de concession le plus élevé	Montant des investissements privés le plus élevé	Rémunération minimale demandée	Rémunération minimale demandée
Subvention (FDA et bailleurs de fonds)	Non	Oui (partie des investissements)	Oui (investissements)	Oui (investissements et éventuellement opérations)
Mise en concurrence	Non	Oui (investissements)	Oui (investissements)	Oui (investissements et éventuellement opérations)

Source : SH&E (2003).

Cette stratégie s'appuyait sur la création d'un fonds de développement des aéroports (FDA), qui aurait servi à financer leur développement. Ces subventions auraient été accordées sur la base d'une mise en concurrence entre aéroports (comparés à l'aide d'indicateurs de performance).

3.3.2 Les hésitations du gouvernement

Le Comité de privatisation malgache jugea les premières conclusions de l'étude SH&E (1999) inacceptables car elles avaient pour effet de laisser à la charge de l'Etat les aéroports déficitaires, sans possibilité de péréquation. Elle opta donc, en novembre 1998, pour la stratégie suivante :

- maintien du périmètre de la mise en concession ;

- cession d'une partie des 61 % détenus par l'Etat ou ses démembrements dans ADEMA.

Par la suite, en mai 1999⁷⁴, le ministère des Transports évoqua une structure construite sur la base de quatre lots d'aéroports. Reprenant l'étude SH&E, le gouvernement proposa un premier lot d'aéroports concédés qui totalisait une dizaine de plates-formes. Par ailleurs, l'Etat souhaitait que le deuxième lot (les aéroports en affermage) et le premier lot (concessions) soient repris par le même groupe d'investisseurs.

⁷⁴ Voir le conseil d'administration d'ADEMA du 20 mai 1999.

Pendant les cinq années qui suivirent, le processus de privatisation piétina. En 2004, le gouvernement prit la Société financière internationale comme conseiller financier pour poursuivre le processus de privatisation.

En 2005, celle-ci proposa une stratégie de privatisation dont le principe retenu était la mise en concession des 12 aéroports en un seul lot. Cependant, la cellule d'appui du ministère des Travaux publics et des Transports ne fut pas convaincue par les conclusions de la SFI.

En mai 2006, un décret au titre du ministère des Travaux publics et des Transports instaura la prolongation de la concession ADEMA dans l'attente d'une nouvelle attribution.

Après une nouvelle interruption du processus lors des élections de 2006, l'Etat a annoncé en mai 2007, dans une communication qui n'est cependant peut-être pas définitive, que la privatisation des aéroports ADEMA n'aura pas lieu⁷⁵.

3.3.3 Des effets très perturbateurs sur la société concessionnaire et ses partenaires

ADP est sortie du capital d'ADEMA en janvier 2005 à la suite d'une demande de l'Etat malgache. Cette démarche

devait en effet permettre à ADP de soumissionner à la procédure d'attribution de la nouvelle concession.

Mais, les hésitations prolongées des autorités malgaches pendant tout le processus de privatisation finit par laisser les partenaires de la concession. Six mois après être sorti du capital, ADP, pour qui cet argument est certes à replacer dans le contexte d'une stratégie qui a également évolué, a annoncé ne plus être intéressé pour la nouvelle concession. La société d'assurance ARO diminua à son tour son niveau de participation dans le capital d'ADEMA en décidant de ne pas procéder à l'augmentation de capital faite en 2005⁷⁶. La Sonapar, quant à elle, a souligné l'opacité du processus de décision : « les missions de la SFI se succèdent et les conclusions ne sont pas remises aux acteurs ». La position de l'Etat est donc apparue confuse et insaisissable pendant toute la période du partenariat et jusqu'à aujourd'hui⁷⁷.

La société concessionnaire et le secteur aérien à travers elle ont été très affectés par cette confusion. Pendant les années 1995-2002, ADEMA, bloquée dans ses décisions par l'attente du nouveau concessionnaire, n'a entrepris aucun investissement dans les infrastructures⁷⁸.

3.4 Des entreprises françaises et des contrats de partenariat qui n'ont pas les faveurs du gouvernement

3.4.1 Madagascar et la France : l'histoire d'une mésentente

La volonté du gouvernement malgache de favoriser l'installation d'entreprises étrangères à Madagascar apparaît au cours de la dernière décennie particulièrement ambiguë et ambivalente. Ainsi, une loi sur le foncier doit par exemple être adoptée pour faciliter l'acquisition de terrains sur l'île, mais les difficultés rencontrées par Accor traduisent les hésitations des autorités⁷⁹.

L'attitude du gouvernement malgache envers les entreprises françaises est en réalité influencée par l'histoire entre ces deux pays. Lors des événements de 2001-02 qui ont opposé Ratsiraka et Ravalomanana, la France a soutenu le président sortant et a été le dernier pays de la communauté internationale à reconnaître en M. Ravalomanana le chef d'Etat de la République malgache. Cette position est venue raviver des sentiments plus anciens vis-à-vis de l'an-

cienne puissance coloniale, dont la période d'occupation a été marquée par des affrontements d'une violence particulière avec les populations. La période 2003-04 fut en conséquence marquée par un sentiment de défiance et d'hostilité à l'égard des Français. Ce ressentiment se manifesta sur le plan économique par les échecs systématiques et dans des conditions parfois troubles des entreprises françaises au cours des processus d'appels d'offre : Veolia pour le contrat de gestion de la Jirama (eau / électricité), France Telecom pour la privatisation des lignes fixes de

⁷⁵ L'Express du 24/06/2007 (voir annexe 4).

⁷⁶ Le capital a été porté à 6 Mds Ar.

⁷⁷ Entretien avec Air France : « on ne croit plus à la privatisation ».

⁷⁸ Entretien avec ADEMA.

⁷⁹ Dans la région de Nosy Be, Accor attend depuis 5 ans un titre de propriété pour pouvoir commencer la construction d'un hôtel. De plus, cette loi sur le foncier se heurte à l'absence de cadastre dans l'île.

Telma, CMA CGM pour le port de Toamasina⁸⁰. Dans le domaine aérien, certains acteurs interprètent la libéralisation du secteur comme « une volonté d'appliquer l'Open Sky à toutes les compagnies aériennes... sauf aux compagnies françaises »⁸¹.

Tout cela ne contredit pas l'objectif pragmatique des autorités malgaches de recherche d'une diversification de leurs partenaires économiques, mais cela aide à comprendre en quoi le contexte particulier a eu une influence sur la place des entreprises françaises à Madagascar.

3.4.2 Des expériences de PPP qui ne plaident pas en faveur des concessions

Aucune des tentatives de PPP à Madagascar ne s'est soldée par un véritable succès et les seules expériences avec le secteur privé qui ont permis des améliorations ont plutôt été des contrats de gestion.

Les principales expériences de PPP à Madagascar :

La Jirama

La société nationale assurant la production et la distribution d'eau et d'électricité a été confiée en contrat de gestion à la société allemande Lahmeyer en janvier 2005. La société est aujourd'hui encore dans une situation financière et technique désastreuse et le service ne s'est pas sensiblement amélioré (les délestages sont encore très fréquents). La gestion a été par ailleurs très mouvementée : quatre directeurs se sont succédés à la tête de l'entreprise depuis sa création⁸².

Terminal à conteneurs du port de Toamasina

Les services du terminal à conteneurs du port de Toamasina ont été concédés en 2005 pour une durée de 20 ans à la compagnie philippine International Container Terminal Services Inc. (ICTS). Cette dernière a remporté le contrat sur la base d'une redevance élevée de 36,5 euros par conteneur (EVP - équivalent vingt pieds) tandis que le n° 1 mondial, Hutchinson Port Holdings Ltd de Hong Kong, était disposé à ne payer que 10 euros par conteneur. Aujourd'hui, les investissements espérés ne se sont pas concrétisés et l'impact sur le trafic a été plutôt négatif, les compagnies Maersk et CMA-CGM ayant récemment quitté le port (pour respectivement l'île Maurice et la Réunion).

Madarail

En 2003, la compagnie de chemins de fer malgache a été attribuée à Comazar sous la forme d'un contrat de concession. En 2005, la société s'est retrouvée incapable de financer les infrastructures : en 2 ans, elle a enregistré des pertes cumulées, des déficits et des découverts bancaires qui se sont élevés à 57 M.USD⁸³ nécessitant l'intervention en urgence de la Banque mondiale (prêt de 21 M.€ pour assainir les finances de l'entreprise et entreprendre des investissements de renouvellement).

Le PPP apparaissant aujourd'hui le plus satisfaisant à Madagascar est probablement **le contrat de gestion signé avec Lufthansa pour Air Madagascar**. Les graves problèmes de gestion rencontrés par la compagnie malgache avaient abouti en 2002 à son exclusion par l'AITA (Association du transport aérien international) de la chambre des compensations tandis que la certification européenne « part 145 »⁸⁴ lui était retirée. En vue d'assainir sa situation financière, Air Madagascar signa alors un contrat de gestion avec Lufthansa Consulting, pour une période de deux ans. Ce contrat semble avoir donné satisfaction à l'Etat⁸⁵, qui l'a reconduit à deux reprises (en 2004 et en 2006). La compagnie transporte aujourd'hui 500 000 passagers par an environ, ce qui représente une hausse des volumes de 100 % par rapport à 2002⁸⁶.

⁸⁰ AP Moller Finances SA et le groupement franco-hollandais Malta Freeport - CMA CGM ont été écartées de la compétition, leurs offres documentaires ayant été déclarées non recevables pour vices de forme.

⁸¹ Entretien avec Corsair.

⁸² En outre, Lahmeyer est aujourd'hui en difficultés pour une affaire de corruption et de pots de vin sur un grand projet au Lesotho.

⁸³ Transports ferroviaires : la Banque mondiale sauve Madarail, <http://lamako.free.fr/articles.php?id=5571>.

⁸⁴ Certification relative à la maintenance des avions.

⁸⁵ Entretien avec le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget.

⁸⁶ Elle dessert une quarantaine de destinations intérieures.

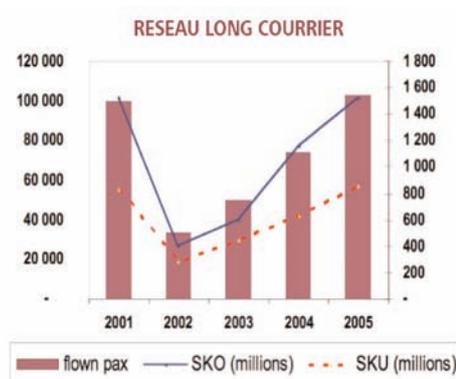
Encadré 5. Air Madagascar et le contrat de gestion de Lufthansa Consulting

Créée en 1961 sous le nom de Madair avant de prendre son nom actuel un an plus tard, Air Madagascar est la compagnie nationale de transport aérien de la Grande Ile. L'Etat est l'actionnaire majoritaire (80 %), avec comme principaux associés les Assurances Aro (10 %), la Sonapar (4,85 %) et Air France (3,17%). Depuis quatre ans, Air Madagascar collabore avec Lufthansa Consulting, titulaire d'un contrat de gestion signé avec l'Etat malgache pour redresser la compagnie après sa quasi-faillite en 2002. La société allemande, dont un expatrié assure aujourd'hui la direction générale, a notamment permis de mettre fin à la crise de l'endettement d'Air Madagascar grâce à un accord avec ses créanciers, de renouveler la flotte (ce qui génère des coûts d'opération plus faibles), et d'engager une véritable politique commerciale. La question du maintien des vols peu rentables fait par ailleurs l'objet de discussions nouvelles avec l'Etat.

Air Madagascar couvre un large réseau de trois destinations sur le long-courrier (Paris, Milan et Bangkok), six sur le réseau régional (La Réunion, l'île Maurice, Comores, Afrique du Sud, Kenya et Mayotte) et une quarantaine de destinations intérieures.

Sa flotte est actuellement composée de 12 avions : 2 Boeing 767-300, 2 Boeing 737-300, 2 ATR72-500, 1 ATR42-500, 1 ATR42-320 et 4 de Havilland Twin-Otter. Figure incontournable du transport aérien dans la région, la compagnie malgache a des accords de partage de code avec Thai Airways sur la ligne Antananarivo-Bangkok, avec Air Mauritius sur la ligne Antananarivo-Maurice, avec South African Airlinck sur la ligne Antananarivo-Johannesburg et avec Air Austral sur la ligne Réunion-Bangkok.

Graphique 5. Trafic 2006



Source : Rapport annuel 2005, Air Madagascar.

L'ensemble de ces expériences et les décisions récentes concernant ADEMA (cf. 3.3.1) témoignent donc de la complexité de la position de l'Etat et de ses réticences à se désengager de certains secteurs jugés sensibles. Malgré le coût important d'un contrat de gestion, ce mode de partenariat représente une alternative séduisante pour l'Etat qui peut ainsi garder le contrôle de ses sociétés publiques⁸⁷ tout en lui évitant de prendre des décisions politiquement coûteuses.

3.4.3 Un gouvernement qui manque de compétences pour nouer des partenariats équilibrés

Un obstacle à la mise en place des PPP est le manque de compétences (techniques, juridiques, financières, etc.) au sein des ministères et autres organes de régulation. Ce type de contrat fait en effet appel à des connaissances et des expériences dont disposent rarement les PED dont le processus d'apprentissage institutionnel n'en est qu'à ses débuts.

Ce sentiment de faiblesse face aux partenaires privés et aux bailleurs de fonds est partagé par les fonctionnaires du ministère de l'Economie et du ministère des Transports qui, en conséquence, préfèrent temporiser dans leurs décisions de mise en œuvre de PPP⁸⁸.

Conclusion de la partie 3

La mise en concession des aéroports de Madagascar est intervenue à une époque où le processus de libéralisation n'en était qu'à ses premiers pas. Cette époque était par ailleurs plutôt favorable aux intérêts français. La crise économique et politique de 2002, à l'inverse, a été suivie d'une période marquée par une attitude ambiguë envers les PPP et en outre souvent hostile aux entreprises françaises.

⁸⁷ Un journaliste de *L'Express de Madagascar* n'hésite pas à parler des « joyaux de l'Etat » (24 mai 2007).

⁸⁸ Entretiens avec le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget et avec le ministère du Tourisme et des Transports.

Les secteurs aéroportuaire et aérien malgaches sont caractérisés par un interventionnisme politique fort qui a souvent été contraire au bon fonctionnement de la concession d'ADEMA (tarification, investissements non stratégiques, etc.). La place particulière qu'occupe la compagnie Air Madagascar dans le ciel malgache et l'attitude protectionniste des autorités à son égard ont également affecté négativement les recettes et les capacités d'investissement d'ADEMA.

Mais, c'est surtout le processus de nouvelle privatisation des aéroports, lancé dès 1998 dans le cadre d'une libéralisation plus large de l'économie malgache appuyée par la Banque mondiale, qui a introduit une confusion dramatique pour le secteur. Presque dix ans plus tard, les autorités semblent paralysées dans des hésitations et des pro-

cessus de décision d'une rare complexité si bien que la situation n'a pas évolué (sauf avec le départ d'ADP). Entre temps, les investissements ont été quasi-gelés et les opérateurs privés semblent se désintéresser finalement du dossier.

La méfiance de l'Etat vis-à-vis d'un modèle de partenariat avec un secteur privé avec lequel il n'aurait pas la capacité de traiter à égalité et en confiance renvoie aussi au processus d'apprentissage institutionnel encore inachevé à Madagascar et à la faiblesse de ses institutions de régulation, notamment du fait d'un manque de compétences techniques. C'est la raison pour laquelle seuls des contrats de gestion, formes minimales des PPP, ont pour l'instant apporté quelques résultats dans le pays (en particulier celui avec Lufthansa pour Air Madagascar).

Conclusion générale

La concession des aéroports de Madagascar semble donc n'avoir été qu'un PPP en trompe-l'œil et le départ sans bruit de son partenaire stratégique au début de 2005 souligne combien son implication a été faible, et ce en dépit du caractère stratégique du secteur pour le pays. Malgré quelques réalisations effectuées dans les cinq premières années de la concession (formation et expertise, investissements financés par les bailleurs de fonds), on peut avancer que l'expérience est un échec puisque les objectifs de développement et d'amélioration de la gestion n'ont pas été atteints.

Cet échec peut être interprété comme un déficit de gouvernance dans le partenariat suivant trois axes simultanés : un contrat aux incitations faibles pour l'opérateur privé, des institutions sous l'emprise trop forte du pouvoir politique et des clients du service totalement absents de la vie du partenariat.

Le choix d'ADP, dont la stratégie en Afrique n'était pas claire, à travers un processus de gré à gré peu orthodoxe et une participation minoritaire au capital, n'a donc pas été pertinent, ni son maintien comme actionnaire de référence pendant 15 ans. L'impact négatif pour le développement du pays est important, notamment dans le secteur touristique qui reste toujours embryonnaire, malgré un potentiel considérable. Le développement aéroportuaire ne peut pourtant

pas être conçu indépendamment de politiques sectorielles qui à ce jour manquent encore non seulement pour les transports, mais aussi pour les capacités d'hébergement hôtelier, ou dans les domaines des soins médicaux, de la sécurité, etc.

Ce cas illustre également la difficulté de mettre en place des PPP dans un pays marqué par des processus de décision extrêmement complexes et tortueux, et ce d'autant plus lorsque les réformes sont imposées par les bailleurs de fonds. A cet égard, les hésitations « ubuesques » et la succession d'avancées immédiatement suivies de reculs des autorités malgaches pour la privatisation des aéroports pendant plus d'une décennie ont constitué un obstacle majeur, et sont de nature à désespérer tout investisseur potentiel, à défaut pour l'instant de décourager la SFI qui peine à conclure quelques rares transactions dans le pays.

Enfin, l'attitude particulière du gouvernement envers les entreprises françaises ne peut pas se comprendre sans être replacée dans le contexte de l'histoire coloniale particulièrement violente du pays et du sentiment ambivalent développé envers les français, que n'a pas contribué à améliorer la prise de position de la France à l'arrivée au pouvoir de l'actuel président.

Bibliographie

Agence Française de Développement (AFD) (1999), *Stratégie sectorielle de l'AFD en matière aéroportuaire – Rapport d'orientation*, département des Politiques et des Etudes, janvier.

Agence Française de Développement (AFD) (1995a) *Compte rendu de mission auprès de la Société des aéroports de Madagascar*, division Evaluation des entreprises, janvier.

Agence Française de Développement (AFD) (1995b), *Aéroport de Madagascar (ADEMA), Rapport et annexes*, TAN, P. et COFFINET, D., mars.

Agence Française de Développement (AFD) (2002), *Suivi et rapport d'achèvement de projet CMG 0154 01 M (SRAP N° 02-001-01)*, octobre.

Banque mondiale (2003), *République de Madagascar : étude du secteur Tourisme. Africa Region Working Paper Series No. 63 (French Version)*, novembre.

BREUIL, L. (2004), *Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement. Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ?* Thèse de l'ENGREF, novembre.

DE MONTRICHER, N. (2004), *La modernisation en transition : le cas des aéroports de Paris entre 1979 et 1991. Ecole nationale d'administration. Revue française d'administration publique*. 2004/3, N°111.

OCDE (2006), *Perspectives économiques en Afrique 2005-2006*. BAD / OCDE.

PNUD (2005), *Rapport mondial sur le développement humain*.

PROPARCO (2005), *Structuration juridique et financière de projets en PPP - Etude de cas - Concessions aéroportuaires – cas de la Turquie*. Présentation lors du séminaire du CEFEB, novembre.

Protocole d'accord (1990), *Protocole d'accord entre le ministère des Transports, de la Météorologie et du Tourisme et Aéroports de Paris pour la création de la société de gestion des Aéroports de Madagascar (ADEMA)*, juillet.

RICOVER, A. (2005), *Assessing the impact of airport privatization in Cameroon*. Executive Summary, Andy Ricover, Air Transport Specialist, May.

SH&E (2003), *Proposition d'une stratégie de désengagement de l'Etat du système aéroportuaire* – Résumé exécutif.
Réactualisation de l'étude relative aux stratégies de désengagement de l'Etat du système aéroportuaire malgache, avril.

SH&E/FTH (2002), *Dossier d'études pour la réorganisation du système aéroportuaire malgache*.

Sources internet

BELOTTI, J. Interview du président d'ADP, Jean Fleury par Jean Belotti, juin 2004
http://eisenbei.club.fr/role_defis_aeroports_juin_2004_belotti.html

Annexe 1. Liste des aéroports gérés par la concession ADEMA

◆ Aéroports des chefs-lieux de province :

- Ivato (Tananarive)
- Arrachart (Diego-Suarez)
- Philibert Tsiranana (Majunga)
- Beravina (Fianarantsoa)
- Ambalamananasy (Tamatave)
- Ankoronga (Tuléar)

◆ Aéroports des régions à vocation touristique :

- Fascène (Nosy Be)
- Ravoraha (Sainte-Marie)
- Marillias (Fort-Dauphin)

◆ Aéroports à vocation socio-économique :

- Pangalana (Mananjary)
- Ambodisatrana (Sambava)
- Tsimahavaokely (Morondava)

Annexe 2. Part des recettes extra-aéronautiques en fonction du trafic (source OACI)

- Un aéroport qui accueille moins de 500 000 passagers par an doit avoir des recettes extra-aéronautiques représentant 11 % des recettes totales ;
- de 500 000 jusqu'à 2 000 000 passagers par an, ce taux est de 26 % des recettes totales ;
- de 2 000 000 à 5 000 000 de passagers par an, ce taux est de 29 % des recettes totales ;
- plus 5 000 000 de passagers par an, le taux est de 36 % des recettes totales.

Annexe 3. Projet d'exécution du MAP (source ACM)

LOGIQUE D'INTERVENTION		INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES									
		Dénomination	2007	2008	2009	2010	2011	2012			
Défi 1	Accorder une priorité aux infrastructures de développement pour les pôles de croissance	Secteur aéroportuaire : nombre d'aéroports dont les infrastructures répondent aux besoins du trafic attendu dans les cinq prochaines années	1/3	1/3	2/3	3/3					
		Nombre d'aéroports répondant aux normes de sécurité (SLIA, AFIS, état des aires aéronautiques)	3/3								
Produits	Mettre en place un nouvel aéroport international en intégrant une plus large gamme de boutiques industrielles et développer des aéroports internationaux clés dans les régions de croissance et à potentialité touristique										
Projets/Activités prioritaires (PAP)	Renforcer la capacité de l'aéroport international d'Ivato avec bretelles est et ouest ouvert aux gros porteurs	Nombre de gros porteurs desservant simultanément l'aéroport (unité)	2	4	4	4	4	4	4		
	Aménager de nouvelles aires de trafic										
	Construire une nouvelle aérogare moderne	Augmentation du taux de satisfaction des usagers									
Défi 2	Améliorer l'efficacité et la qualité de la circulation des biens et des personnes	Secteur aérien : augmentation du taux de satisfaction des usagers -population cible : compagnies aériennes passagers, public-	10 %	5 %	3 %	3 %	3 %	3 %			
Défi 3	Améliorer l'accès à des services de transport dans tout le pays	Secteur aéroportuaire : nombre d'aéroports dont les infrastructures répondent aux besoins du trafic attendu dans les cinq prochaines années	1/13	4/13	6/13	7/13	9/13	13/13			
		Nombre d'aéroports répondant aux normes de sécurité (SLIA, AFIS, état des aires aéronautiques)	9/18	11/18	13/18	16/18	18/18				
	Débuter la réhabilitation des pistes d'atterrissage afin de mettre en réseau les zones rurales isolées	Nombre de pistes réhabilitées	1/4	2/4	3/4	4/4	4/4	4/4			

L'EXPRESS JEUDI 24 MAI 2007 11

OPINION

Gel de la privatisation

Un coup d'arrêt au processus de privatisation des sociétés d'Etat. Celui ayant trait à l'Aéroport de Madagascar (Adema) vient d'être abandonné. La révélation est faite par Julien Laporte Ravelonarivo, ministre du Tourisme et des transports.

Pour avoir été président du comité d'administration de l'Adema, le ministre connaît trop bien le dossier épineux de cette société, censée gérer les douze aéroports du pays depuis 1991 jusqu'en février 2006. Soit un contrat passé avec l'Etat pour une quinzaine d'années.

Le dindon de la farce dans cette décision du gouvernement de mettre entre parenthèses la privatisation de l'Adema ne peut être que la société française Aéroport de Paris (ADP). De fait, en décembre 2004, l'Etat malgache a suggéré d'acheter les parts de l'ADP, dans le capital de l'Adema, si la société française voulait prendre part à la gestion des douze aéroports principaux du pays à l'expiration du contrat entre l'Etat et l'Adema. Le but de la privatisation consistait alors à trouver une autre société capable de prendre en charge les biens de l'Adema.

Par cette transaction, l'Etat détient la majorité absolue des actions dans le capital de l'Adema. Pour mener à son terme cette privatisation, la Banque mondiale, par le biais de sa filiale la Société financière internationale, avait soutenu le gouvernement dans le montage des dossiers à proposer aux soumissionnaires.

Julien Laporte Ravelonarivo affirme qu'aucune des offres ne répond aux attentes du gouvernement. Mais beaucoup décèlent dans cette décision de laisser en pointillé la privatisation de l'Adema une réticence bien réelle à l'égard du désengagement de l'Etat du secteur productif.

L'actuel pouvoir n'entend pas laisser s'échapper les gros morceaux. Tels la Jirama qui sera placée sous affermage après le contrat de gestion, ou Air Madagascar qui vole de succès en succès sous les ailes de Lufthansa Consulting. Même empêtrée dans de pires difficultés, la Sirama, unité sucrière industrielle, demeure aux mains de l'Etat.

On ne sait si l'économie gagnerait quelque chose dans ce refus de l'Etat à céder ses joyaux. Les privatisations de Telma et de la Solima ont quand même apporté de gros investissements pour les télécommunications et les hydrocarbures. Deux secteurs considérés comme les plus dynamiques à l'heure actuelle.

Eric Ranjalahy