

MINISTERE DES TRANSPORTS

# POLITIQUE NATIONALE DES TRANSPORTS

## 1. LES GRANDS AXES DE LA POLITIQUE SECTORIELLE DES TRANSPORTS

### Concepts et enjeux :

Le secteur 'transport' est traditionnellement analysé sous les aspects infrastructure ou services d'une part et selon les différents modes d'autre part ; selon une analyse plus intégrée on évalue son efficacité selon l'approche 'multimodale' c'est-à-dire en considérant la synergie des réseaux, moyens et acteurs sectoriels.

Dans ce cadre intégré, le système des transports qui revêt une dimension transversale maintient son rôle de :

- générateur de croissance pour un développement soutenu et durable (fluidité des échanges et de la communication, évacuation des produits, acheminement des intrants...),
- meilleur distributeur de biens et de revenus envers les producteurs pour l'amélioration des capacités de production et des niveaux de vie.

Tenant compte ces concepts, les enjeux de la politique sectorielle des transports sont fondés sur un constat généralement reconnu dans les pays en voie de développement et notamment africains : *'DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT EN MAUVAIS ETAT CONSTITUENT DES ENTRAVES AU DEVELOPPEMENT ET SONT FACTEURS DE PAUVRETE'*

### Les grands axes de la politique sectorielle :

Sur la base de ces nouveaux enjeux et dans le nouveau contexte précité, les grandes orientations de la politique sectorielle des transports reprennent les acquis antérieurs afin de les consolider.

#### *i. Les acquis antérieurs :*

- La priorisation des réhabilitations de l'infrastructure tous modes aux niveaux appropriés : cette option fondamentale d'affectation des moyens se poursuit dans la mesure où les infrastructures de transport restent en général en moyen et mauvais état ; l'action connexe et sine qua non des réhabilitations reste bien entendu la préservation du patrimoine
- Les réformes institutionnelles articulées sur trois axes en majorité réalisées actuellement, soit :
  - la concentration du rôle du gouvernement sur la planification stratégique, la surveillance et la coordination du secteur (fonctions régaliennes),

- la mise en place d'agences autonomes conjointement contrôlées par le public et le privé et généralement financés par les usagers pour la gestion opérationnelle et les fonctions de régulation selon le cas,
- le désengagement de l'état des activités opérationnelles au profit du secteur privé, par le biais de la privatisation et de la mise en concession, avec les dispositifs requis pour la préservation la souveraineté nationale et du contrôle régalien

- Le renforcement de capacités d'exécution du secteur privé local : c'est une action complémentaire et incontournable pour la réalisation effective des importants investissements envisagés en infrastructure de transport

## **ii. Les innovations de la politique sectorielle**

- Le développement multipolaire :

La logique d'aménagement territorial des réseaux de transports terrestres structurants du centre vers les périphéries (maillage) intégrant la desserte des pôles de développements économiques est reformulée dans le sens d'une meilleure planification ;

- Rôle de l'administration et des organismes sectoriels :

Dans le prolongement du processus de réformes institutionnelles, basées sur la séparation des rôles des acteurs, les innovations apportées renforcent la formulation des dispositifs liés à l'efficacité opérationnelle, à la qualité des services et à l'intersectorialité. Ces principes se combinent avec les objectifs liés à la nouvelle politique de décentralisation/déconcentration.

- Rôle du secteur privé :

La promotion du secteur privé est renforcée par l'approche participative dans la programmation stratégique et le principe de Partenariat Public Privé (PPP), en complément des dispositifs de renforcement de capacités et de facilitation.

### **Les acteurs de la politique sectorielle :**

Sur le plan institutionnel la mise en œuvre de la politique et des stratégies du secteur Transports relève du Ministère des Transports tous MODES.

Cette répartition suppose une synergie d'actions de tous les acteurs conformément au principe de l'intersectorialité.

## **2. REPERES MACRO ECONOMIQUES ET SECTORIELLES**

### ***Les principales données et prévisions macro économiques.***

Les hypothèses de croissance du PIB réel (aux prix constants) retenues pour la mise en œuvre des nouvelles politiques publiques sur la période quinquennale 2008 – 2012 sont les suivantes :

	2008	2009	2010	2011	2012
PIB réel en Milliards Ar.	7 601,20	8 171,50	8 972,10	9 689,31	10 856,24
Taux	7,3%	7,5%	9,8%	10,0%	10,0%

Cette évolution correspond à l'hypothèse de croissance forte et soutenue estimée par le Plan National de Transport (étude de planification stratégique en 2004) appliquée sur l'horizon long terme 2008/ 2020 qui retient un taux moyen de 8% par an.

Sur le plan des branches sectorielles les hypothèses de croissance suivantes ont été retenues :

	2008	2009	2010	2011	2012
Transport March.	8,0%	6,5%	7,2%	8,4%	9,3%
Transport Voyag.	6,8%	6,8%	6,8%	6,8%	9,3%

Sur le plan sectoriel, tenant compte de l'offre et de la demande de transport, on peut retenir les grandes options ci après de développement des infrastructures pour la période à moyen terme 2008 - 2012:

- i. La complémentarité transport routier/ transport aérien dans le désenclavement ira progressivement vers le désengagement des vols sociaux au profit des routes ;
- ii. Il n'y aura pas de construction de nouvelles lignes ferroviaires de desserte interurbaines ;
- iii. La construction d'un nouveau port international en eau profonde sera entamée à moyen terme dans la période de référence ;
- iv. Le développement du transport fluvial à grande échelle – en dehors du canal des Pangalanes – ne pourra être envisagé qu'au-delà de la période de référence.

Sur la base de ces hypothèses et d'un cadre économique et budgétaire favorable les principaux indicateurs de croissance du secteur transport seraient les suivantes :

Indicateurs tous modes	Base 2008	Horizon MT 2012	Horizon LT 2020
Nombre voyageurs (1) (≈ 95% par route)	87 100/ jour	127 523/ jour	273 300/ jour
Tonnage march. (2) (≈ 90% par route)	8,9 millions t. / an	11,7 millions t. / an	20,3 millions t. / an

(1) Déplacements interurbains : croissance de 10% par an selon l'étude PNT

(2) Demande multimodale : croissance de 7,1% par an selon l'étude PNT

### **3. POLITIQUE ET STRATEGIES DES TRANSPORTS**

#### **3.1 Etat des lieux**

##### ***i. Les infrastructures de transport***

- Le transport routier :

Le transport routier demeure à Madagascar le mode le plus usité avec environ 95% des déplacements interurbains de voyageurs et environ 90% de demandes multimodales de marchandises.

Le parc actuel est estimé à 295 000 véhicules.

Quatre gares routières de voyageurs sont en service (Ampasampito/ Antananarivo et Taolagnaro, Ambatondrazaka et Tsiroanomandidy). Aucune gare de marchandise n'est encore opérationnelle.

- Le transport ferroviaire :

Deux réseaux séparés – Nord et Sud – d'un linéaire total de 845 Km sont opérationnelles à différents niveaux :

- Tananarive – Côte Est (TCE) sur 371 km,
- Moramanga – Lac Alaotra (MLA) sur 158 Km,
- Tananarive – Antsirabe (TA) sur 153 Km,
- Fianarantsoa – Côte est (FCE) sur 163 Km.

Ce réseau ferroviaire compte en totalité 71 gares.

- Le transport maritime :

Le transport maritime comporte trois catégories de ports :

- 5 Ports à Gestion Autonome (PGA) : Toamasina, Antsiranana, Nosy be, Mahajanga et Toliara,
- 4 Ports à Concession Globale (PCG)
- 8 Ports d'Intérêt Régional (PIR)

Ce réseau portuaire est balisé par 106 phares et feux de signalisation maritime.

- Le transport fluvial

Le réseau fluvial comporte 13 fleuves navigables.

Seul le Canal des Pangalanes, long de 600 Km (dont 427 Km navigables), présente des potentialités réelles de trafic fluvial

- Le transport aérien :

Le transport aérien comporte trois catégories d'aéroport :

- 2 aéroports accessibles aux gros porteurs : Antananarivo/ Ivato et Nosy be,
- 10 aéroports pour moyens courriers,
- 32 aéroports pour faible tonnage.

## **ii. Problématiques et enjeux**

Les grands problèmes du sous secteur 'transports' par mode, outre les contraintes physiques, relèvent surtout des aspects institutionnels et budgétaires.

- Le transport routier :

Le transport routier connaît de multiples problématiques :

- la libéralisation du sous secteur n'a pas amélioré la désorganisation professionnelle et la mauvaise qualité de service,
- les infrastructures de gares routières demeurent très insuffisantes,
- le vieillissement du parc automobile ne permet pas d'optimiser la sécurité routière,
- des poids lourds hors normes et des pratiques de surcharges engendrent la dégradation des routes et ouvrages d'art,
- l'incivisme aggrave le taux d'accidentalité et d'infractions au code de la route

*L'enjeu est donc de taille dans le transport routier car il s'agit de redresser simultanément l'ensemble de ces entraves aux objectifs d'efficacité, d'efficience et de qualité de la circulation des biens et des personnes.*

- Le transport ferroviaire :

Le réseau ferroviaire déjà handicapé par une topographie et des tracés difficiles qui limitent les performances des tonnages transportés connaît des infrastructures en mauvais état avec des rails à écart métrique et des matériels roulants vétustes.

Sur le plan institutionnel la gestion et l'exploitation du réseau nord, y compris l'amélioration des infrastructures ferroviaires ont été concédées depuis 2003 à MADARAIL ; le programme de réhabilitation bénéficie d'un important appui des bailleurs de fonds.

Par contre pour le réseau sud, compte tenu de ses faibles perspectives de rentabilité financière, les travaux de réhabilitation restent à la charge de l'Etat.

*L'enjeu principal consistera donc à optimiser la réhabilitation des infrastructures et équipements afin de remettre le transport ferroviaire à un niveau satisfaisant de sécurité et de régularité.*

- Le transport maritime :

Les infrastructures portuaires et les matériels de sécurité de la navigation sont caractérisés par leur vétusté et l'insuffisance de leur entretien. La performance des ports, en termes de manutention, coûts d'escale et capacité technique, reste assez faible par rapport aux autres ports de la zone de l'Océan Indien. A part le cabotage la flotte maritime est quasiment inexistante et les touchées de navire se font de plus en plus par feeder régional.

*L'enjeu en matière de transport maritime consistera donc à repositionner les ports malagasy dans le commerce maritime régional et international et envisager la construction d'un nouveau port à forte capacité concurrentielle régionale et/ou de ports à proximité des zones de production à forte potentialité.*

- Le transport fluvial :

A part le canal des Pangalanes en réhabilitation, les 13 fleuves navigables ne sont aménagés ni équipés. Le transport fluvial, restant informel, n'est pas règlementé.

*Le principal enjeu est d'aménager les fleuves navigables afin de constituer un réseau opérationnel et promouvoir les moyens intermédiaires de transport.*

- Le transport aérien :

Sur le plan international le transport aérien doit répondre aux exigences des normes de sécurité et sûreté d'une part et aux capacités aéroportuaires liées à l'évolution du trafic d'autre part, et donc faire face au financement des infrastructures. Sur le plan interne les vols 'sociaux' compléments subventionnés au désenclavement par les routes demeurent importants avec 14 dessertes (contre 21 au départ). Les 12 aéroports principaux sont gérés par l'ADEMA et les aérodromes secondaires gérés par d'autres opérateurs.

*L'enjeu se situe surtout dans la capacité de mobilisation des financements requis pour le développement aéroportuaire dont une alternative serait le PPP à travers notamment le désengagement de l'Etat de l'exploitation des principaux aéroports.*

### **3.2 Politique sous sectoriel 'Transports'**

Les grands axes de la politique sectorielle déclinés pour le sous secteur 'Transport' reprennent les deux volets axés sur les réformes institutionnelles (acquis antérieurs) et l'efficacité de la gestion sectorielle, avec néanmoins des spécificités selon les modes.

#### ***i. Les acquis antérieurs :***

- La priorisation des réhabilitations de l'infrastructure routière aux niveaux appropriés :  
Cette option fondamentale d'affectation des moyens s'applique dans la mesure où les infrastructures de transport tous modes confondus restent en général en moyen et

mauvais état ; le volet connexe des réhabilitations reste également la préservation du patrimoine réhabilité;

- Les réformes institutionnelles :
  - I. Concentration du rôle du MT sur la planification stratégique, la surveillance et la coordination du secteur (fonctions régaliennes),
  - II. Désengagement de l'administration des activités opérationnelles
  - III. Renforcement et opérationnalisation des organismes rattachés (ACM, APMF, ATT),
- Le renforcement de capacités d'exécution du secteur privé local :  
Elle est axée à la fois sur l'appui professionnel et la facilitation opérationnelle ; particulièrement pour les opérateurs des transports routiers.

### **3.3 Stratégies de mise en œuvre**

#### ***i. Cadrage macro-économique et budgétaire***

Tenant compte de la situation à fin 2007 (état zéro) et des estimations d'impact socio économiques le moyen terme (2008- 2012) les principales données de cadrage de la planification des transports ont été actualisées lors de la table ronde des bailleurs de fonds de juin 2008.

Les grands objectifs peuvent être résumés dans les matrices suivantes :

- En termes d'indicateurs de résultat:

Un indicateur prioritaire – le coût moyen des transports de marchandises – a été retenu par le SNISE

Indicateur	Base 2007	Prévision 2012
Coût moyen de transport routier de marchandises (Ariary/ Tonne/ Km) en prix constant	93 Ar.	80 Ar.

Cet indicateur de résultat, généralement difficile à corréler avec les réalisations, doit cependant être complété par des indicateurs intermédiaires du transport terrestre

Indicateur	Base 2007	Prévision 2012
Taux de croissance annuelle du trafic de marchandises (en millier de tonnes)		
- transport routier	6,4 %	7,7 %
- transport ferroviaire	3,5%	5,8 %

- En termes de quantification physique:

Etant donné la diversité des infrastructures de transport, seuls les indicateurs de projets/activités les plus significatifs sont présentés par mode

Projets	Objectif 2008 - 2012	Moyenne annuelle
<b>1. Transport routier</b>		
Nombre de gares routières construites ou réhabilitées :		
- Voyageurs	12	02
- Frets	08	02
<b>2. Transport ferroviaire</b>		
Linéaire de voies ferrées réhabilité :		
- Réseau nord	269 Km	54 km
- Réseau sud	60 Km	12 km
<b>3. Transport maritime et fluvial</b>		
Linéaire métrique de réhabilitation ou d'extension de quais	1 610 m	322 m
Nombre de phares et feux réhabilités	25	05
Linéaire de fleuves navigables aménagés :		
- Canal de Pangalanes	420 km	90 km
- Autres fleuves	-	-
<b>4. Transport aérien</b>		
Linéaire métrique de construction, réhabilitation et allongement de piste d'envol	1 300 m	260 m
Nombre de construction, réhabilitation et extension d'aérogares	4	1

- En termes de quantification monétaire:

En millions de US Dollars

Projets	Objectif 2008 - 2012	Moyenne annuelle
Transport routier	12,97	
Transport ferroviaire	17,39	
Transport maritime et fluvial	133,00	
Transport aérien	122,35	
Total	285,71	177,69

Le coût de la programmation des projets transports est estimé en moyenne à 3,3 % du PIB réel.

## **ii. Les stratégies de mise en œuvre**

Les stratégies de mise en œuvre de la politique des transports sont détaillées dans les documents de programmation ; elles peuvent se résumer ci après de façon générale et par mode

### a) Objectifs généraux

L'objectif global est l'amélioration du système national de transports en termes de gestion, productivité, sûreté et sécurité perçues et en définitive de satisfaction des usagers.

Les objectifs spécifiques visent la création d'un environnement professionnel compétitif, une meilleure qualité de service, une circulation efficiente et efficace des biens et des personnes, une diminution des accidents et la mise aux normes du réseau de transport.

Les résultats attendus portent principalement sur la diminution des accidents, la réduction des coûts de transport et l'accroissement du volume de trafic des biens et des personnes.

Ces enjeux se situent dans l'optique d'un ministère central renforcé dans ses fonctions régaliennes, d'organismes rattachés de régulation ou de maîtrise d'ouvrage délégué viables et compétents et d'un environnement professionnel adéquatement organisé.

#### b) Transport routier

##### • **Grands objectifs :**

Les grands objectifs pour le développement du transport routier visent principalement à :

- améliorer le système et l'organisation du transport routier en vue d'une meilleure qualité de service pour les usagers et la communauté
- mettre en place un système et un programme national de sécurité routière concertée de façon intersectorielle

##### • **Stratégies de mise en œuvre:**

Les stratégies spécifiques au transport routier sont mises en œuvre sur trois volets :

###### i) Infrastructures

Les actions sont essentiellement axées sur le développement des gares routières de voyageurs et de fret afin :

- d'améliorer les conditions de rupture de charge,
- disposer d'infrastructures terminales de marchandises et de plates formes multimodales,
- d'améliorer infrastructures d'accueil des voyageurs,
- d'assurer la fluidité de la circulation routière,
- de renforcer l'organisation et la qualité de services dans une approche PPP

###### ii) Organisation professionnelle

La désorganisation des services de transport et la prédominance des opérateurs non professionnels restant à un stade chronique, les priorités vont surtout porter sur :

- l'amélioration du cadre socio économique et réglementaire,
- la professionnalisation des transporteurs,
- l'assainissement de l'octroi de licences,
- les solutions concertées sur les facilitations de renouvellement ou de mise en conformité du parc,
- la montée en puissance des interventions de l'Agence des Transports Terrestres.

###### iii) Sécurité routière

Les actions se feront dans le cadre d'un Programme National de la Sécurité Routière et d'une entité interministérielle coordonné par le MT afin de :

- responsabiliser les acteurs impliqués dans ce domaine,
- intensifier les actions de prévention, de sensibilisation et de répression des infractions,
- élaborer un continuum éducatif et renforcer les capacités à tous les niveaux,
- normaliser les infrastructures et équipements impliquant la sécurité routière,
- renforcer les études/ analyses systématiques (Accidentologie) et systèmes de base de données,
- accompagner les actions en cours de contrôle de surcharges à l'essieu sur la RN2 et ensuite sur tout le territoire national.

c) Transport ferroviaire

• **Grands objectifs :**

Les grands objectifs pour le développement du transport ferroviaire visent principalement à :

- mettre en œuvre un programme de redressement de l'outil ferroviaire pour contribuer au désenclavement et aux impacts socio économiques attendus du transport terrestre
- réduire les coûts d'exploitation (et donc les niveaux de subvention) pour répondre aux besoins des utilisateurs et des parties prenantes

• **Stratégies :**

Les stratégies spécifiques au transport ferroviaire consistent

i) Pour le réseau nord (MADARAIL)

- à mettre en œuvre le programme d'investissement destiné en priorité à la remise à niveau des infrastructures afin d'atteindre un niveau de service fiable, régulier et sécurisé,
- à renouveler la flotte de locomotives et de wagons afin de satisfaire la demande de transports voyageurs et marchandises,
- à réaliser les indicateurs de performance d'exploitation (trafic, rotation, productivité, équilibres financiers) assignés au concessionnaire
- à contribuer aux facilitations logistiques multimodales par la mise en place de port sec (Antananarivo) et terminaux conteneurs.

ii) Pour le réseau sud (FCE)

- à capitaliser les études et données économiques, financières et socio environnementales
- à poursuivre la remise à niveau de l'infrastructure et le renforcement du parc de matériels ferroviaires
- à redresser les performances de gestion (mise en concession)

d) Transport maritime et fluvial

• **Grands objectifs :**

Les grands objectifs pour le développement du transport maritime et fluvial visent principalement à :

- redynamiser le transport maritime et repositionner les ports malagasy sur le plan régional et international pour contribuer à la chaîne logistique de développement économique et commercial ;
- améliorer la gestion et la normalisation des infrastructures portuaires
- contribuer au désenclavement interne à travers un réseau de fleuves navigables

• **Stratégies :**

Les stratégies spécifiques au transport maritime et fluvial seront mises en œuvre selon les thématiques suivantes

i) Infrastructures

Les actions d'investissements confortatifs porteront principalement sur :

- la formalisation d'un plan directeur de développement des ports,
- la réhabilitation des ports existants économiquement justifiés,
- la construction de ports à proximité des zones à forte potentialité économique,
- la construction d'un nouveau port commercial de dégagement du port de Toamasina sur la côte ouest,
- la mise en conformité des ports d'envergure internationale en conformité avec les dispositions des conventions internationales,
- l'assainissement des sites portuaires avec le dégagement des épaves.

#### ii) Aspects institutionnels

Les réformes en cours dans la gestion portuaire sont axées sur :

- la mise en place des Ports à Gestion Autonome (PGA) et des autres Ports à Concession Globales selon la nouvelle répartition des participations au capital fixé par le gouvernement,
- la promotion du PPP à travers l'intervention du secteur privé et des collectivités décentralisées dans l'exploitation et/ou financement.

Les fonctions de coordination, d'administration et de régulation seront améliorées à travers:

- le renforcement des ressources et outils de coordination par le MT,
- le renforcement de capacité et la consolidation de la fonction de régulation de l'APMF,
- l'adaptation du cadre réglementaire (code maritime et textes connexes).

#### iii) Transport maritime

La remise à niveau du transport maritime se fera essentiellement à travers :

- le renforcement de la sécurité de la navigation et notamment la navigation maritime traditionnelle,
- la professionnalisation (formation) des métiers maritimes et portuaires,
- le renforcement de capacités et de performances au niveau des logistiques portuaires.

#### iv) Transport fluvial

La promotion du transport fluvial est initiée à travers :

- la formalisation du cadre réglementaire sur les activités et la sécurisation,
- la poursuite de l'aménagement des fleuves navigables et du canal des Pangalanes,
- la promotion des moyens intermédiaires de transport selon une approche intersectorielle.

#### v) Normalisation internationale

La préservation de l'environnement physique marin, en collaboration avec les partenaires régionaux, se rapporte :

- à la mise en œuvre des conventions internationales et notamment celles liées à la surveillance des risques de pollution marine (ISPS, MARPOL),
- à la mise en place des dispositifs, stations et équipements anti pollution.

### e) Transport aérien

#### • **Grands objectifs :**

Les grands objectifs pour le développement du transport aérien visent principalement à :

- mettre aux normes les infrastructures et améliorer les équipements de sûreté et sécurité, afin de répondre aux demandes de transport et développer le tourisme,
- consolider le dispositif des accords et réglementations qui permettent la mise en œuvre maîtrisée de la politique de libéralisation sur le plan international.

#### • **Stratégies :**

Les stratégies spécifiques au transport aérien consistent

##### i) En matière d'infrastructures :

- à poursuivre la réhabilitation et/ ou l'extension des infrastructures aéroportuaires,
- à renouveler et/ ou acquérir des équipements et matériels,
- accompagner le développement des zones PIC et à forte potentialité.

##### ii) Au niveau institutionnel :

- à finaliser les stratégies et le processus de privatisation des aéroports
- à poursuivre la complémentarité de financement dans le cadre du PPP et de la contribution budgétaire de l'ACM,

iii) Sur le plan gestion et normalisation :

- à renforcer en permanence la sécurité et sureté selon les normes internationales (OACI, IATA...) et la qualité agréée (IOSA, ISO...),
- à maîtriser les coûts d'exploitation selon les normes internationales,
- à mettre en ouvre les nouvelles procédures et technologies de gestion,

iv) En matière de services de transport :

- à équilibrer le réseau intérieur, complémentaire aux routes, aux exigences du service public (vol sociaux) et de la rentabilité,
- à définir le dispositif d'effectivité de l'open sky dans le cadre des accords internationaux et régionaux.