



# Cadre PPP pour la participation du secteur privé dans le secteur routier au Sénégal et développement d'une stratégie d'investissement dans les transports urbains à Dakar

(Référence du client : Numéro de contrat 7184547)

## Rapport Final

Préparé pour :



Préparé par :



## Assurance qualité

CPCS Réf : 17251

### Rapport Final

Date	Responsable	Approbation
03 Décembre 2019	Mamoudou Bocoum (Coordonnateur de Projet)	Hichame Selmaoui (Chef de mission)
20 Janvier 2020	Mamoudou Bocoum (Coordonnateur de Projet)	Hichame Selmaoui (Chef de mission)

## **Cadre PPP pour la participation du secteur privé dans le secteur routier au Sénégal et développement d'une stratégie d'investissement dans les transports urbains à Dakar**

L'objectif de la mission a été d'identifier des axes permettant des investissements plus importants et plus efficaces dans les secteurs du transport urbain et routier au Sénégal via une plus grande implication du secteur privé.

### **Rapport Final**

Ce rapport final regroupe les différents documents de travail qui ont été produits dans le cadre de ce mandat. Il couvre notamment le diagnostic du cadre juridique et institutionnel des PPP (général et sectoriel routier/transport urbain), formulant des propositions de réformes, une analyse de la demande actuelle et future dans le secteur routier et de transport urbain en vue d'une identification d'un portefeuille priorisé de projets pouvant faire l'objet d'une contribution financière du secteur privé. Enfin, 3 projets ont fait l'objet d'une analyse plus avancée pour déterminer le chemin critique pour leur développement en PPP.

### **Remerciements**

L'équipe de CPCS remercie les personnes consultées dans le cadre de ce projet, ainsi que les représentants du comité technique pour leurs conseils, leurs suggestions et leurs commentaires. Nos remerciements vont également au Fonds de Conseil en Infrastructure Publique Privée (PPIAF) qui a financé cette étude. Créé en 1999, le PPIAF est un fonds d'assistance technique multi-bailleurs financé par 11 bailleurs multi-latéraux et bi-latéraux et hébergé au sein du Groupe de la Banque mondiale. Le PPIAF est le seul Fonds mondial dédié au renforcement des politiques, réglementations et fondations institutionnelles nécessaires aux investissements du secteur privé dans les infrastructures des marchés émergents et des pays en développement. Pour plus d'information, visitez le site [www.ppiaf.org](http://www.ppiaf.org).

### **Opinions et limites**

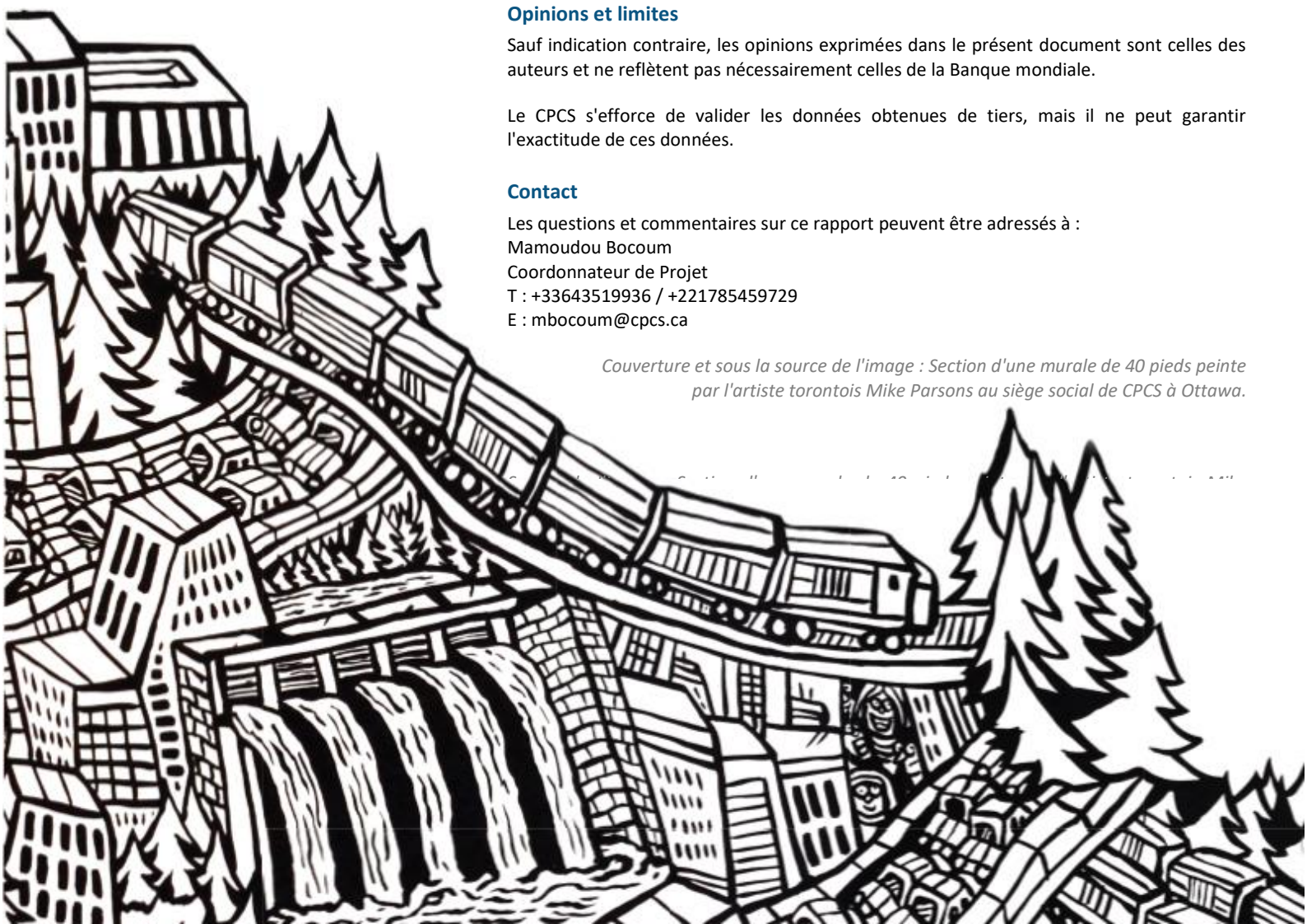
Sauf indication contraire, les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Banque mondiale.

Le CPCS s'efforce de valider les données obtenues de tiers, mais il ne peut garantir l'exactitude de ces données.

### **Contact**

Les questions et commentaires sur ce rapport peuvent être adressés à :  
Mamoudou Bocoum  
Coordonnateur de Projet  
T : +33643519936 / +221785459729  
E : mbocoum@cpcs.ca

*Couverture et sous la source de l'image : Section d'une murale de 40 pieds peinte par l'artiste torontois Mike Parsons au siège social de CPCS à Ottawa.*



## Table des matières

<b>Acronymes / Abréviations .....</b>	<b>x</b>
<b>Sommaire exécutif .....</b>	<b>xi</b>
Introduction.....	xi
Cadre légal des PPP .....	xii
Cadre institutionnel des PPP .....	xiii
Identification de projets avec un potentiel en PPP dans le secteur routier au Sénégal et urbain à Dakar .....	xvi
Analyse du chemin critique des projets sélectionnés.....	xx
<b>1 Introduction.....</b>	<b>1-1</b>
1.1 Autorité pour ce projet .....	1-1
1.2 Contexte et Objectif.....	1-1
1.3 Organisation du Rapport.....	1-3
<b>2 Revue du cadre juridique et institutionnel général des PPP au Sénégal .....</b>	<b>2-4</b>
2.1 Cadre d'analyse.....	2-4
2.1.1 Étapes du développement des projets PPP.....	2-4
2.1.2 Activités liées au développement du Programme de PPP .....	2-9
2.2 Analyse du cadre légal et réglementaire des PPP au Sénégal .....	2-10
2.2.1 Introduction .....	2-10
2.2.2 Analyse et revue critique du concept de PPP au Sénégal .....	2-13
2.2.3 Revue critique du cadre légal et réglementaire des PPP .....	2-21
2.2.4 Analyse de conformité du cadre légal et réglementaire par rapport au projet de Directive UEMOA .....	2-33
2.3 Analyse du cadre institutionnel des PPP au Sénégal .....	2-37
2.3.1 Présentation des institutions formant le cadre institutionnel des PPP et de leur rôle	2-37
2.3.2 Cadre institutionnel des contrats de partenariat.....	2-39
2.3.3 Cadre institutionnel des Délégations de service public .....	2-44
2.4 Principales recommandations relatives au cadre juridique et institutionnel général des PPP au Sénégal.....	2-46
2.4.1 Axes potentiels du renforcement cadre légal des PPP au Sénégal .....	2-46
2.4.2 Axes potentiels du renforcement du cadre institutionnel au Sénégal .....	2-47
<b>3 Revue du cadre juridique et institutionnel des PPP routiers et urbains au Sénégal .....</b>	<b>3-49</b>
3.1 Cadre d'analyse.....	3-49
3.2 Analyse du cadre légal et réglementaire des PPP routiers et urbains au Sénégal ...	3-49
3.2.1 Introduction sur le cadre des Transports .....	3-49

3.2.2	Analyse et revue critique du cadre légal et réglementaire du secteur des transports routiers et urbains au Sénégal .....	3-50
3.2.3	Synthèse des recommandations .....	3-58
3.3	Analyse du cadre institutionnel des PPP routiers et urbains au Sénégal .....	3-60
3.3.1	Présentation et analyse des institutions jouant un rôle dans les PPP dans le secteur des transports routier et urbain .....	3-60
3.3.2	Synthèse des recommandations .....	3-74
<b>4</b>	<b>Identification de projets avec un potentiel en PPP dans le secteur routier au Sénégal et urbain à Dakar.....</b>	<b>4-77</b>
4.1	Identification de projets dans le secteur routier avec un potentiel en PPP au Sénégal 4-78	
4.1.1	Revu des données du secteur routier au Sénégal .....	4-78
4.1.2	Identification des contraintes actuelles des infrastructures routières .....	4-102
4.1.3	Inventaires des projets routiers avec un potentiel en PPP .....	4-103
4.1.4	Approche méthodologique pour la sélection et la priorisation des projets PPP du secteur routier .....	4-109
4.1.5	Portefeuille de projets prioritaire.....	4-114
4.2	Identification de projets dans le transport urbain avec un potentiel en PPP à Dakar . 4-119	
4.2.1	Revue du secteur des transports urbains au Sénégal .....	4-119
4.2.2	Identification des contraintes actuelles du transport urbain à Dakar .....	4-125
4.2.3	Inventaire des projets de transport urbain à Dakar avec un potentiel en PPP.....	4-142
4.2.4	Approche méthodologique pour la sélection et la priorisation des projets PPP du secteur de transport urbains .....	4-150
4.2.5	Portefeuille de projets prioritaire.....	4-157
<b>5</b>	<b>Analyse du chemin critique des projets sélectionnés .....</b>	<b>5-162</b>
5.1	Méthodologie d'analyse .....	5-163
5.2	Analyse du chemin critique d'un projet de transport urbain – cas du projet de parking à la place de l'indépendance.....	5-164
5.2.1	Cadrage du projet.....	5-164
5.2.2	Analyse du cadre juridique et institutionnel .....	5-168
5.2.3	Effets socio-économiques et environnementaux .....	5-170
5.2.4	Analyse qualitative des risques du projet .....	5-171
5.2.5	Analyse financière préliminaire.....	5-175
5.2.6	Prochaines étapes .....	5-184
5.3	Analyse du chemin critique d'un projet routier – cas du projet de second pont de Ziguinchor.....	5-187
5.3.1	Cadrage du projet.....	5-187

5.3.2	Analyse du cadre juridique et institutionnel .....	5-190
5.3.3	Effets socio-économiques et environnementaux .....	5-191
5.3.4	Analyse qualitative des risques du projet .....	5-192
5.3.5	Analyse financière préliminaire.....	5-197
5.3.6	Prochaines étapes .....	5-208
5.4	Analyse du chemin critique d'un projet routier – cas du projet d'élargissement de la RN2 en 2X2 voies : section Thiès - Saint-Louis - Rosso .....	5-211
5.4.1	Cadrage du projet.....	5-211
5.4.2	Analyse du cadre juridique et institutionnel .....	5-215
5.4.3	Effets socio-économiques et environnementaux .....	5-218
5.4.4	Analyse qualitative des risques du projet .....	5-219
5.4.5	Analyse financière préliminaire.....	5-225
5.4.6	Prochaines étapes .....	5-230
<b>Appendix A</b>	<b>Cadre juridique et institutionnel PPP au Sénégal.....</b>	<b>A-1</b>
<b>Appendix B</b>	<b>Analyse du cadre institutionnel des Contrats de partenariat dans le cycle de projet</b>	<b>B-27</b>
<b>Appendix C</b>	<b>Les lois et décrets, les documents d'orientation stratégique et les documents d'analyse du système actuel .....</b>	<b>C-54</b>
<b>Appendix D</b>	<b>Note explicative pour la sélection et la priorisation des projets du portefeuille (Secteur routier).....</b>	<b>D-59</b>
<b>Appendix E</b>	<b>Note explicative pour la sélection et la priorisation des projets du portefeuille (Secteur transport urbain) .....</b>	<b>E-69</b>
<b>Appendix F</b>	<b>Tableau de notation des projets du portefeuille PPP routier pour hiérarchisation (hors pondération) .....</b>	<b>F-76</b>
<b>Appendix G</b>	<b>Tableau de notation des projets du portefeuille PPP de transport urbain pour hiérarchisation (hors pondération) .....</b>	<b>G-84</b>

## Tableau des figures

<b>Figure 1: Etape du developpement des projets PPP</b> .....	2-5
<b>Figure 2: Activités d'appui au cadre des PPP</b> .....	2-10
Figure 2-3 : Responsabilités dans le cadre du programme de PPP .....	2-46
Figure 4-1 : Carte du Réseau Routier Classé du Sénégal à l'Horizon 2035.....	4-83
<b>Figure 4-2 : Répartition du coût des travaux d'investissement du PTG prévus sur le réseau routier revêtu (PTG 2015-2017)</b> .....	4-88
Figure 4-3 : Infrastructures et équipements structurants de la zone Dakar – Thiès – Mbour.....	4-91
Figure 4-4 : Répartition des Financements entres les Partenaires Publique et Privé .....	4-93
Figure 4-5 : Autoroute à péage Dakar - Diamniadio – AIDB (PPP) .....	4-94
Figure 4-6 : Déficit financement entretien routier au Sénégal entre 2010 et 2015 .....	4-101
Figure 4-7 : Part des déplacements dans le Grand Dakar .....	4-127
Figure 4-8 : Motif des déplacements en semaine (%) .....	4-128
Figure 4-9 : Répartition des déplacements par mode.....	4-129
<b>Figure 4-10 : Difficultés de déplacement à l'origine du renoncement à une activité</b> .....	4-130
Figure 4-11 : Évolution 2000 - 2015 de la part des transporteurs dans les déplacements..	4-132
Figure 4-12 : Nombre de déplacements / jour par type d'opérateur en 2017 .....	4-133
Figure 4-13 : Niveau de fréquentation par tronçon à l'heure de pointe du matin (Nombre de voyageurs 2 sens confondus) .....	4-140
Figure 5-1 : Dynamique des revenus et OPEX du projet de parking de la Place de l'Indépendance .....	5-180
Figure 5-2 : Dynamique du financement pour le projet de parking de la Place de l'Indépendance .....	5-180
Figure 5-3 : Les flux de trésorerie du projet de parking de la Place de l'Indépendance.....	5-181
Figure 5-4 : Proposition de chronogramme pour le chemin critique du projet de parking de la Place de l'Indépendance.....	5-186
Figure 5-5 : Variante choisie pour la réalisation du pont de Ziguinchor .....	5-188
Figure 5-6 : Evolution du trafic pour le projet de Pont de Ziguinchor .....	5-201
Figure 5-7 : Dynamique des revenus et OPEX du projet de Pont de Ziguinchor.....	5-201
Figure 5-8 : Dynamique du financement pour le projet de Pont de Ziguinchor .....	5-202
Figure 5-9 : Les flux de trésorerie du projet de Pont de Ziguinchor .....	5-203
Figure 5-10 : Flux des paiements publics annuels suivant les différents scénarios pour le projet de Pont de Ziguinchor.....	5-207
Figure 5-11 : Proposition de chronogramme pour le chemin critique du projet de pont de Ziguinchor .....	5-210
Figure 5-12 : Cart SIG du projet d'élargissement de la RN2 en 2X2 voies – section Thiès - Saint-Louis - Rosso .....	5-213
Figure 5-13 : Comparaison des Cash-Flow des paiements publics entre modèle classique et modèle GENIS.....	5-228
Figure 5-14 : Proposition de chronogramme pour le chemin critique du projet de RN2 .....	5-232

## Tableau des tableaux

Table 2-1 : Récapitulatif des DSP et Contrats de partenariat au Sénégal .....	2-12
Table 2-2 : Réglementations sectorielles .....	2-16
Table 2-3 : Etat d'avancement du cadre légal et réglementaire .....	2-21
Table 3-1 : Role des entités transversales intervenant dans le secteur des transports routier et urbain dans le processus PPP .....	3-61
Table 3-2 : cadre institutionnel du secteur routier et transport urbain au Sénégal .....	3-62
Table 3-3 : Role du CETUD dans le processus de développement de projets de PPP .....	3-65
Table 3-4 : Rôle de l'AGEROUTE dans le processus de développement de projets de PPP....	3-68
Table 3-5 : Rôle des directions du MITTD dans le processus de développement de projets de PPP .....	3-71
Table 3-6 : Rôle des institutions dans le processus de développement de projets de PPP....	3-73
Table 4-1 : Répartition des besoins en financement des travaux d'investissement sur les routes revêtues .....	4-87
Table 4-2 : Evolution des budgets pour l'entretien des routes classés de 2000 à 2015.....	4-99
Table 4-3 : Evolution des montants collectés au titre de la Taxe d'usage de la Route depuis la mise en place du FERA (milliers de francs).....	4-100
Table 4-4 : Projets autoroutiers.....	4-104
Table 4-5: Projets de corridors internationaux .....	4-105
Table 4-6 : Liste des projets routiers structurants .....	4-105
Table 4-7 : Liste des projets d'ouvrage d'art majeurs .....	4-106
Table 4-8 : Liste des propositions de projets GENiS .....	4-107
Table 4-9 : Liste récapitulative des projets routiers avec un potentiel en PPP .....	4-108
Table 4-10 : Grille de lecture du processus de sélection des projets du portefeuille .....	4-110
Table 4-11 : Critères de pertinence et de faisabilité et pondérations associées .....	4-112
Table 4-12 : Appréciation et notatoin des critères de pertinence et de faisabilité .....	4-114
Table 4-13 : Sélection des projets du portefeuille pour le secteur routier .....	4-115
Table 4-14 : Portefeuille de projets PPP routier hierarchisé .....	4-117
Table 4-15 : Répartition de la population 2017.....	4-125
Table 4-16 : Origine et destinations des déplacement dans le Grand Dakar .....	4-126
Table 4-17 : répartition des déplacements par mode pour quelques villes en Afrique .....	4-130
Table 4-18 : Trafic PTB .....	4-134
Table 4-19 : Offre de transport DDD 2010 – 2015 .....	4-136
Table 4-20 : Evolution du parc 2010 – 2015 .....	4-136
Table 4-21 : Evolution de l'effectif en personnel de DDD entre 2010 et 2015 .....	4-136
Table 4-22 : Grille de lecture du processus de sélection des projets du portefeuille .....	4-151
Table 4-23 : Critères de pertinence et de faisabilité et pondérations associées .....	4-154
Table 4-24 : Appréciation et notation des critères de pertinence et de faisabilité .....	4-157
Table 4-25 : Sélection des projets du portefeuille pour le secteur de transport urbain .....	4-159
Table 4-26 : Portefeuille de projets PPP transport urbain hierarchisé .....	4-161
Table 5-1 : Matrice de répartition des risques pour la réalisation du projet en BOT .....	5-174
Table 5-2 : Coût des investissements .....	5-176
Table 5-3 : Résumé des hypothèses principales pour l'analyse financière du projet de parking de la place de l'Indépendance .....	5-178



Table 5-4 : Résultats de l'évaluation financière du projet de parking de la place de l'Indépendance .....	5-179
Table 5-5 : Analyse de sensibilité sur les résultats de l'analyse financière du projet de parking de la place de l'Indépendance .....	5-182
Table 5-6 : Matrice de répartition des risques pour la réalisation du projet en BOT .....	5-196
Table 5-7 : Coût des investissements .....	5-197
Table 5-8 : Résumé des hypothèses principales pour l'analyse financière du projet de second pont de Ziguinchor – Option BOT .....	5-199
Table 5-9 : Résultats de l'évaluation financière du projet de second pont de Ziguinchor pour un montage en BOT .....	5-200
Table 5-10 : Analyse de sensibilité sur les résultats de l'analyse financière du projet du second pont de Ziguinchor – Option BOT .....	5-204
Table 5-11 : Pont de Ziguinchor - Récapitulatif des résultats financiers pour les différents scénarios permettant d'atteindre le TRI minimum .....	5-206
Table 5-12 : Liste d'actifs routiers qui peuvent être inclus dans un contrat de GENIS complet.5-220	
Table 5-13 : Matrice de répartition des risques pour la réalisation du projet en GENIS .....	5-224
Table 5-14 : Coût des investissements .....	5-225
Table 5-15 : Coûts d'entretien courant et périodique .....	5-225
Table 5-16 : Résumé des hypothèses principales pour l'analyse financière du projet d'élargissement de la RN2 en 2X2 voies – section Thiès - Saint-Louis – Rosso.....	5-227
Table 5-17 : Comparaison pour la réalisation du projet de la RN2 suivant un mode GENIS ou mode classique .....	5-228
Table 5-18 : Textes juridiques consultés dans le cadre de la revue du secteur des transports urbains au Sénégal.....	C-54
Table 5-19 : Principaux documents d'orientation stratégique du secteur de transport urbain	C-55
Table 5-20 : Principales études et analyses par les institutions intervenant dans le secteur de transport urbain .....	C-56
<b>Table 5-21 : Tableau récapitulatif de la justification des notation des différents indicateurs</b>	<b>D-61</b>

# Acronymes / Abréviations

AGEROUTE	Agence des Travaux et de Gestion des Routes
APIX	Agence de Promotion des Investissements et des Grands Travaux Publics
BM	Banque Mondiale
BOT	Build-Operate-Transfer
BRT	Bus Rapid Transit
CAPEX	Dépenses d'Investissement (de l'anglais CAPital EXpenditure)
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CETUD	Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar
DFPP	Direction du Financement et des Partenariats Publics Privés
DSP	Délégation de Service Public
EPC	Engineering Procurement and Construction (en français : Ingénierie, Approvisionnement et Construction)
FMI	Fonds Monétaire International
GENIS	Gestion et Entretien des routes par Niveau de Service
GdS	Gouvernement du Sénégal
OPEX	Dépenses d'exploitation (de l'anglais Operational Expenditure)
PPP	Partenariat Public Privé
PPIAF	Public – Private Infrastructure Advisory Facility
PSE	Plan Sénégal Emergent
TER	Train Express Régional
TRI	Taux de Rendement Interne
VAN	Valeur Actualisée Nette



# Sommaire exécutif

## Introduction

Le Sénégal est une économie avec des niveaux de pauvreté notables mais des perspectives économiques positives. Au cours de la dernière décennie, son économie a connu une croissance relativement faible et volatile : alors que l'Afrique subsaharienne a connu une croissance moyenne de 5,5 % entre 2006 et 2014, elle n'a atteint que 3,6 % en moyenne au Sénégal. Toutefois, selon les dernières prévisions du FMI et sur la base des bonnes performances des deux dernières années, la croissance économique au Sénégal devrait s'établir en moyenne à 7,0 % au cours de la période 2017-2021.

Ces perspectives favorables dépendent dans une large mesure de la réussite de la mise en œuvre du Plan pour un Sénégal Emergent (PSE), qui prévoit des investissements importants dans les infrastructures, y compris d'importants projets routiers dans le pays et de projets de transport urbain à Dakar. La perspective économique positive repose également sur la poursuite des investissements au-delà du PSE, notamment dans les routes principales à travers tout le Sénégal.

Le secteur des transports, et en particulier le transport urbain et le secteur routier, jouera un rôle central dans la réalisation des ambitions du Gouvernement du Sénégal en favorisant une mobilité plus efficace au sein de Dakar, cœur économique du pays, et de meilleurs liens entre Dakar et les autres pôles économiques du Sénégal.

Alors que d'ambitieux projets de transport urbain sont déjà en cours, notamment le Train Express Régional (TER) et le Dakar Bus Rapid Transit (BRT), d'autres initiatives d'infrastructures développées dans des cadres institutionnels, réglementaires et opérationnels durables sont nécessaires pour relever le défi d'une forte croissance démographique et une urbanisation continue.

Cependant, les fonds publics disponibles pour financer ces investissements sont limités et la dette publique brute en pourcentage du PIB est relativement élevée. Le FMI estime qu'il a atteint près de 60 % en 2016.

Pour mobiliser d'autres sources de financement pour construire ces infrastructures et améliorer la sélection et l'exécution des projets, la mise en œuvre de Partenariats Public-Privé (PPP) est considérée comme un outil important pour appuyer le développement de projets d'infrastructure.

C'est dans ce cadre que la Banque Mondiale a apporté son appui au Gouvernement du Sénégal en réalisant entre 2017 et 2020 une étude approfondie du cadre spécifique des PPP dans les secteurs routiers au Sénégal et urbains à Dakar, en identifiant des projets potentiellement réalisables en PPP dans ces secteurs et pour les projets retenus, en offrant une première analyse du chemin critique de la mise en œuvre de ces projets.

## Cadre légal des PPP

### Cadre légal général

Au Sénégal, le cadre légal général des PPP s'articule autour de 2 textes : La Loi relative aux Contrats de Partenariat et le Code des Marchés publics (CMP) pour ce qui concerne les Délégations de service public (DSP). Bien que distincts, ces 2 textes offrent de façon exhaustive un socle légal solide pour la mise en œuvre de projets PPP dans le pays.

Sur la base des analyses conduites sur ce cadre légal existant, de la comparaison avec les cadres légaux PPP d'autres pays ainsi que de l'analyse de la Directive UEMOA sur les PPP, l'étude menée démontre que les enjeux relatifs au cadre légal général des PPP sont limités, même si certains ajustements pourraient s'avérer opportuns.

Ces ajustements concernent par exemple les interactions entre le Code des Obligations de l'Administration et les textes relatifs aux contrats de partenariats. En effet, à l'heure actuelle coexistent les textes relatifs aux contrats de partenariat, d'une part, et aux DSP, d'autre part, sans que leurs interactions soient clairement définies.

Un autre ajustement potentiel du cadre légal des PPP a été identifié par l'étude en ce qui concerne la place des réglementations sectorielles. En effet, dans le cadre général des PPP, ces dernières ne sont pas précisées, de telle sorte que les interdépendances entre les textes ne sont pas traitées et que le rôle des autorités sectorielles dans un processus PPP n'est ainsi pas clairement réglé.

Enfin, malgré les nombreuses activités impulsées par le Sénégal en matière de PPP, il n'existe pas encore de document explicite et adopté au plus haut niveau qui développerait une Stratégie Nationale des PPP comme cela est observé dans plusieurs autres pays utilisant les PPP. Un tel document de politique permettrait de définir les axes stratégiques et les résultats attendus par le développement de projets PPP, venant ainsi renforcer le cadre de développement et de mise en œuvre de projets PPP au Sénégal.

### Cadre légal sectoriel

L'étude s'est intéressée aussi au cadre légal sectoriel des transports afin de déterminer dans quelle mesure les textes actuels offrent une clarté juridique aux potentiels investisseurs dans des projets PPP dans les secteurs concernés.

Au fil de l'analyse, l'étude a permis de mettre en exergue certains ajustements nécessaires au cadre légal des transports. L'étude appelle notamment à une harmonisation de la loi n°2003-04 du 27 mai 2003 portant orientation et organisation des transports terrestres et du décret n°2008-533 du 22 mai 2008 fixant les règles d'application de la Loi.

L'étude montre aussi le besoin d'apporter des précisions sur les périmètres urbains et interurbains. La notion de transport interurbain bénéficierait à être modifiée pour ne pas exclure les espaces hors agglomération. Cela nécessiterait une définition de la notion d'agglomération. Ces clarifications peuvent être réalisées par l'adoption d'un décret modificatif du Décret.

Par ailleurs, l'étude a montré que le cadre pourrait être renforcé en modifiant la qualification de transport public urbain de personnes : la définition pourrait être modifiée pour prendre en compte la nature de l'activité et non la nature du véhicule qui réalise cette activité comme c'est le cas actuellement et ce qui entraîne un manque de clarté sur la nature du service de transport effectué.

Enfin, l'étude montre que si le cadre légal des transports et celui des PPP ne présentent pas de contradictions majeures en apparence, une précision de leur interaction serait toutefois utile. Cela permettrait en effet une prise en compte des principes sectoriels tels qu'établis dans le cadre légal des transports lors du développement d'un projet de PPP dans le secteur des transports. Ces principes ne sont en effet pas pris en compte par le cadre général des PPP. Ainsi, il conviendrait au moins que le cadre sectoriel des transports fasse référence au cadre général des PPP et renvoie à ce dernier pour le développement en PPP de projets de transport.

## Cadre institutionnel des PPP

L'expérience internationale des PPP montre qu'un des éléments essentiels au succès de tout programme PPP est l'existence d'un cadre institutionnel qui définit spécifiquement les responsabilités de chacune des institutions impliquées dans les différentes étapes du cycle de projet de PPP. L'étude a permis d'identifier et d'analyser le rôle des institutions sénégalaises transversales et sectorielles jouant un rôle dans le développement et la mise en œuvre de projets PPP.

Les entités transversales sont les entités qui ont un rôle dans le cycle de développement de projet de PPP et ce quel que soit le secteur. Ces institutions peuvent jouer un rôle clé dans l'identification, le développement et la mise en œuvre des projets de PPP en général.

Les entités sectorielles sont les institutions qui portent les projets de PPP et qui servent d'autorité contractante dans le cadre contractuel des PPP dans le secteur des transports routier et urbain ; ou bien dont la compétence technique participe à la préparation et/ou la réalisation des projets.

### Cadre institutionnel transversal

Ainsi qu'indiqué et étudié, le cadre légal des PPP au Sénégal est marqué par la coexistence de deux régimes juridiques, l'un formé par la Loi et l'autre par le Code des Marchés Publics s'appliquant aux DSP.

La traduction de ce cadre légal dans le cadre institutionnel implique dès lors l'existence d'institutions pour chacun des deux piliers, les Contrats de Partenariat et la DSP.

Sur la base de la Loi sur les Contrats de partenariats, le cadre institutionnel associé est constitué de :

- Un Comité National d'appui aux partenariats public-privé (CNAPPP)
- La Direction des Financements et des Partenariats Public-Privé (DFPPP)
- Un Conseil des Infrastructures (CI)

- Une Commission d'ouverture des plis et d'évaluation des offres
- Le Premier Ministre
- Le Ministre chargé des Finances

Le Décret d'application de la Loi précise les rôles attribués à ces Institutions. Ces rôles sont précisés dans le cadre de l'étude.

Pour les DSP, le CMP prévoit les institutions suivantes :

- Direction chargée du contrôle des Marchés publics (DCMP) : service rattaché au Ministère chargé des Finances, chargé du contrôle a priori de la procédure de passation des marchés.
- Organe chargé de la régulation des marchés publics : instance dont la création est prévue par le Code des obligations de l'Administration, chargée notamment d'analyser et diffuser les informations relatives à la commande publique, de donner tous avis et proposer des adaptations à la réglementation des marchés publics, d'assurer le contrôle a posteriori de la passation et de l'exécution des marchés.
- Comité de Règlement des Différends : autorité compétente chargée des recours non juridictionnels ouverts à tout candidat à une procédure d'attribution d'un marché public ou délégation de service public.

Le cadre institutionnel transversal des PPP au Sénégal est riche et clarifie les différentes missions à remplir par les différentes institutions mandatées. Cependant, sur la base de la revue du cadre institutionnel existant et de la comparaison avec des cadres institutionnels PPP d'autres pays, l'étude formule des recommandations permettant de renforcer ce cadre institutionnel en mettant notamment en exergue des vides en termes de missions à remplir dans le développement et la mise en œuvre de projets PPP. Ces principales recommandations s'articulent autour des points suivant pour les contrats de partenariat :

- Le besoin de clairement confier une mission d'identification des projets ;
- La détermination du rôle des régulateurs sectoriels aux différentes étapes d'un projet PPP ;
- L'allocation précise des compétences des différentes institutions lors de la phase de passation ;
- La prise en charge par une ou plusieurs institutions des fonctions relatives au portefeuille de projets.

Les recommandations principales relatives aux DSP sont les suivantes :

- L'identification des projets, ainsi que leur structuration financière ne sont pas prises en charge par les institutions du cadre existant
- L'attribution des fonctions non allouées ayant trait au portefeuille de projets.

## Cadre institutionnel sectoriel (transport et urbain)

### Secteur routier

Il y a ainsi plusieurs institutions impliquées dans le secteur du transport routier au Sénégal. Elles sont placées sous la tutelle du **Ministère des Infrastructures, des Transports Terrestres et du Désenclavement**, ou font partie de ses directions.

Parmi les autres institutions figure l'**Agence des travaux et de gestion des Routes (AGEROUTE)** qui est chargée de la mise en œuvre de tous les travaux de construction, de réhabilitation et d'entretien de routes, de ponts<sup>1</sup> et autres ouvrages d'art ainsi que de la gestion du réseau routier classé, de même que le **Fonds d'Entretien Routier Autonome (FERA)** créé en 2007<sup>2</sup> afin de « mobiliser les ressources nécessaires au financement de l'entretien routier » et de « financer l'entretien et l'exploitation du réseau routier de manière efficace et transparente ».

Parmi les directions du MITTD, la **Direction des routes**, située au sein de la Direction Générale des Infrastructures de l'Etat est chargée de définir la politique pour une gestion cohérente de l'ensemble des infrastructures routières du pays. La **Direction des Transports Routiers** est quant à elle responsable de la réglementation globale du secteur des transports. Enfin, la **Direction des Stratégies de Désenclavement (DSD)** est chargée de définir les stratégies en matière de désenclavement.

### Secteur urbain

La principale institution sous tutelle dans le secteur urbain est le Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar (CETUD) dont la mission consiste à la mise en œuvre et au suivi de l'application de la politique sectorielle des transports publics urbains définie par l'Etat, pour la région de Dakar.

En dehors de ces directions ou agences placées sous tutelle du MITTD, on peut citer également **l'Association de Financement des Transports Urbains (AFTU)**.

Comme pour le cadre institutionnel transversal, l'étude a démontré que le secteur du transport routier et le secteur urbain bénéficient d'un cadre institutionnel riche et complémentaire. L'analyse menée a toutefois permis d'identifier un certain nombre de limites pour lesquelles des recommandations ont été formulées.

Il apparaît par exemple que le cadre institutionnel des PPP au Sénégal bénéficierait à être clarifié en ce qui concerne le mode de collaboration entre les entités transversales et les entités sectorielles et ce afin d'éviter des cas de superposition de rôle. L'étude offre des exemples concrets de superposition ou de conflit des rôles qui peuvent théoriquement advenir entre institutions lors du développement et/ou de la mise en œuvre de projets PPP.

---

<sup>1</sup> Article 2 du Décret n° 2010-430 du 1er avril 2010 portant création et fixant les règles d'organisation et fonctionnement de l'Agence des Travaux et de Gestion des Routes

<sup>2</sup> Décret n° 2007-1277 du 30 octobre 2007 portant création, organisation et fonctionnement du Fonds d'Entretien Routier Autonome du Sénégal.

La revue du cadre institutionnel dans le secteur des transports urbains a aussi permis de constater le rôle important joué par le CETUD dans la mise en œuvre de projets de mobilité urbaine dans la région de Dakar. Plusieurs de ces projets étant élaborés sous forme de PPP, il est nécessaire que l'institution dispose des connaissances pour le développement de ce type de projets, depuis leur identification jusqu'à la phase de suivi. Le CETUD, en tant qu'entité sectorielle peut certes bénéficier de l'appui des entités transversales compétentes (DFPPP et CNAPPP) pour lui offrir un appui pour le développement des projets PPP, mais il devrait également disposer d'un minimum d'outils et de compétences en interne dans le domaine.

## Identification de projets avec un potentiel en PPP dans le secteur routier au Sénégal et urbain à Dakar

La présente étude portait aussi comme objectif d'identifier un certain nombre de projets PPP dont la mise en œuvre pouvait répondre aux enjeux rencontrés dans les secteurs étudiés (secteur transport et secteur urbain).

### Contraintes et défis du secteur routier

Au cours des dernières années, le Sénégal a réalisé des progrès significatifs dans le secteur des infrastructures routières comme en témoignent le renforcement institutionnel et le lancement du programme autoroutier. En dépit de ces efforts, le réseau routier reste confronté aux contraintes suivantes :

- Le défaut de maintenance régulière des routes ; dû à l'insuffisance et le manque de régularité dans le financement des besoins d'entretien routier ;
- La surcharge de poids des camions qui accélère la détérioration des routes ;
- La faiblesse du respect des normes de sécurité routière en matière de construction des routes ;
- L'insuffisance des financements pour les investissements routiers et autoroutiers.

Les défis du secteur routier dans les années à venir se résument ainsi :

- Poursuivre le désenclavement interne et externe du Sénégal à travers la poursuite du développement des corridors routiers et autoroutiers et du transport rural
- Poursuivre la politique de maillage du territoire et d'ouverture sur les grands corridors
- Créer un cadre propice à l'environnement des transports terrestres par le renforcement de la sécurité routière et la facilitation du transport dans les corridors
- Revitaliser le transport ferroviaire pour le trafic de marchandises vers les pays frontaliers notamment, le Mali
- Mettre en application le contrôle des charges à l'essieu et l'opérationnalisation effective des postes de contrôle juxtaposés



- Mobiliser des ressources pour le financement des infrastructures et l'entretien routier à travers des arrangements contractuels tels que les BOT, PPP, et le GENiS pour l'entretien.

### Contraintes et défis du secteur urbain

Au cours des 20 dernières années, le cadre de développement du secteur a connu des avancées importantes, particulièrement au niveau légal, institutionnel et réglementaire, à travers notamment de :

- La création du CETUD qui a su s'imposer dans le paysage institutionnel des transports en étant impliqué aussi dans le développement d'infrastructures urbaines majeures pour le Grand Dakar, notamment le TER et le BRT.
- L'enrichissement du cadre réglementaire par l'élaboration et la signature de textes complémentaires, notamment, la loi d'orientation et d'organisation des transports, la charte de la mobilité urbaine
- La loi fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Fonds de développement des transports urbains
- La mise en place de mécanismes d'organisation et professionnalisation du réseau de transport collectif, notamment la création de l'Association de Financement des professionnels du Transport Urbain de Dakar (AFTU).

Malgré les progrès réalisés, le secteur des transports urbains continue à faire face à certaines limites, notamment :

- Des enjeux de mobilité :
  - Un déficit d'offre de transport urbain dans certains quartiers<sup>3</sup> ;
  - Les conditions difficiles de circulation liées à la structure du réseau viaire et à l'occupation anarchique de l'espace urbain génèrent des temps de trajet élevés pour les transports publics ;
  - Le manque de contrôle de l'occupation et du stationnement sur les voiries ;
  - La gestion de la flotte des taxis urbains<sup>4</sup>;
  - Le suivi statistique des données techniques du réseau : les résultats varient en fonction du document consulté
- Des enjeux de Financement :

---

<sup>3</sup> Par exemple, l'AFTU, qui dispose du maillage le plus significatif, ne dessert toutefois pas toutes les zones

<sup>4</sup> Un nombre important de licences a été octroyé depuis les années 2000, multipliant le nombre de taxis sur le réseau urbain sans apparemment d'analyse préalable de la demande. S'il a été décidé depuis 2016 de ne plus octroyer de nouvelles licences, les licences existantes n'ont pourtant pas été rationalisées pour autant.

- Alors que le Fonds de Développement des Transports urbains (FDTU) avait été mis en place pour répondre à ces enjeux de financement du secteur, d'après les renseignements obtenus auprès du CETUD et communiqué aussi sur leur site web<sup>5</sup>, l'État serait le seul à respecter ses engagements financiers dans le cadre de ce fonds, l'apport des collectivités locales et du secteur privé restant limitées par rapport aux engagements ;
- Par ailleurs, les opérateurs privés connaissent aussi des enjeux financiers dus au non-paiement des compensations financières au titre des obligations de service public imposées aux opérateurs
- Enfin, les collectivités locales n'interviennent que très peu dans la gestion des infrastructures en raison de la faiblesse de leurs moyens financiers).

### Identification de projets PPP répondant aux contraintes sectorielles identifiées

L'étude a permis, en concertation avec les différents acteurs, d'identifier des projets aux caractéristiques PPP et dont les impacts permettraient de répondre aux enjeux identifiés dans les secteurs respectifs.

Dans le secteur routier, un processus itératif a été utilisé pour l'identification de projets routiers à même de répondre aux contraintes du secteur. Cette identification s'est faite sur la base de l'analyse des plans de développement du secteur routier (tout particulièrement le SDRAN), des entretiens avec l'AGEROUTE et la Direction des Routes.

Ce processus d'identification a permis de mettre en exergue 16 projets routiers structurants.

#### Liste des projets routiers répondant aux contraintes et possédant un potentiel en PPP

N°	Nom du projet	Nature du projet
1	Prolongement de l'autoroute la Côtière Tivaouane Peulh – Saint-Louis (Phase Lompoul - Saint-Louis)	Projets Autoroutiers
2	Construction d'une Autoroute de 2x2 voies élargissable à 2x3 voies Diourbel-Kaolack	
3	Réhabilitation de la route Kaffrine-Tambacounda	Corridors internationaux / GENIS
4	Aménagement de la départementale 706 Tassette - Tène - Toubab Dialaw - Nguekokh	Projets Routiers Structurants
5	Aménagement et Bitumage Toubab Dialaw - Somone	
6	Aménagement et Bitumage AIBD - Diass	
7	Aménagement et Bitumage AIBD – Daga - Toubab Dialaw et Route Diass – Ndayane	

<sup>5</sup> <http://www.cetud.sn/index.php/qui-sommes-nous/textes-de-base.html>

8	Aménagement et Bitumage Contournement Sud De Thiès	
9	Elargissement à 2 x 2 voies Thiès - St Louis - Rosso (RN2)	
10	Elargissement à 2 x 2 voies Diamniadio-Thiès (RN2)	
11	Prolongement, aménagement et bitumage de la RN7 Tambacounda - Nawel	
12	Aménagement et bitumage de la RN16 Koumpentoum - Linguère	
13	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Ziguinchor (RN4)	Ouvrages d'art
14	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Sédhiou	
15	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 06 (Ziguinchor - Oussouye ; Oussouye - Cap Skirring ; Cap Skirring - Diembering) et bitumage pour Diembering - Nyikine	GENIS
16	Réhabilitation initiale, Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 03 (Thiès - Khombole ; Khombole - Bambey ; Bambey - Diourbel ; Diourbel - Mbacké)	

Dans le secteur urbain, en l'absence à l'heure actuelle d'un schéma directeur à jour, une approche « bottom-up » a été utilisée pour l'identification des projets de transport urbain (Analyse de nombreuses études produites par le CETUD et ses conseillers, Rencontres avec les différentes directions du CETUD ainsi que la Ville de Dakar pour identifier les besoins, Connaissance par le consultant du contexte urbain de Dakar associée à son expérience des spécificités des projets PPP).

Ces processus d'identification ont permis de mettre en exergue 8 projets de transport urbain.

**Liste des projets urbains répondant aux contraintes et possédant un potentiel en PPP**

Projet	
1	Construction et exploitation de la Gare routière de Dieuppeul
2	Construction et exploitation de la Gare routière de Lat Dior
3	Construction et exploitation de parkings urbains
4	Contractualisation d'une entreprise privée en charge du dépannage et le remorquage des véhicules en panne ou accidentés
5	Projet de leasing pour le renouvellement du parc de taxis
6	Fourniture, installation et maintenance de mobilier urbain

7	Fourniture, installation et maintenance d'un système global de signalisation pour la gestion des flux de circulation et de la mobilité
8	Projet de pavage de la ville de Dakar

Parmi ces 24 projets identifiés, un filtre de sélection a été appliqué pour sélectionner les projets les plus à même d'être structurés en PPP. Ainsi, 3 critères de sélection comportant un ensemble d'indicateurs informant ces critères et des éléments de mesure objectifs ont été utilisés.

Pour la priorisation de ces projets, 6 critères regroupant 18 indicateurs informant ces critères et une pondération de ces critères ont été considérés.

Ces processus de sélection et de priorisation ont permis de mettre en exergue 11 projets routiers structurants et 3 projets de transport urbain ayant un potentiel de PPP.

Le portefeuille de projets routiers est composé de quatre (04) projets PPP de type « usager payeur » et sept (07) projets PPP à paiement public.

Le portefeuille de projets de transport urbain est composé de trois (03) projets PPP de type « usager payeur ».

La tenue de 2 ateliers incluant l'ensemble des parties prenantes<sup>6</sup> a permis de retenir 3 projets parmi ces 14 pour lesquels une analyse approfondie sera conduite. Ces 3 projets PPP sont composés de 2 projets dans le secteur routier et 1 projet dans le secteur urbain :

- Construction et exploitation du Parking de Place de l'Indépendance (Secteur Urbain)
- Extension, réhabilitation et entretien de la RN 2 Thiès-St Louis (Secteur Routier)
- Construction et exploitation du Second Pont de Ziguinchor (Secteur Routier)

A noter que les types de projets PPP qui ont été choisis sont de nature différente (un PPP concessionnel, un PPP à paiement public et un PPP à structuration hybride). Ceci a permis à l'étude d'offrir aux parties prenantes une compréhension globale des possibilités de ces différentes options PPP.

## Analyse du chemin critique des projets sélectionnés

La méthodologie d'analyse de chacun des 3 projets sélectionnés est articulée autour des axes suivants :

- **Cadrage du projet** : Le processus d'analyse mené par l'étude a commencé par présenter les grandes lignes du projet considéré. Il rappelle ainsi (i) les principales caractéristiques de l'infrastructure considérée, (ii) le degré de priorité du secteur public, en s'appuyant notamment

<sup>6</sup> Atelier #2 du 28 Novembre 2018 et Atelier 2 Bis du 20 Mars 2019

sur les phases précédentes de l'étude, (iii) le degré de préparation du projet, et (iv) le potentiel PPP du projet.

- **Analyse du cadre juridique et institutionnel** : l'objectif sous cet axe était d'identifier les éléments de référence du cadre légal et institutionnel sur lesquels la mise en œuvre du projet peut s'appuyer. En cas de vide juridique ou institutionnel, l'analyse a étayé les risques associés et a formulé des recommandations.
- **Effets socio-économiques et environnementaux** : L'approche prise par l'étude a été de rappeler les aspects socio-économiques et environnementaux considérés par la partie publique lors des études menées pour préparer le projet.
- **Analyse qualitative des risques du projet** : L'approche pour cette section s'est basée sur une présentation qualitative des risques associés au projet et de leur allocation aux parties publiques et privés dans le modèle PPP choisi.
- **Analyse financière préliminaire** : L'objectif de l'étude fut de conduire une pré-analyse financière du côté secteur public afin d'estimer les éventuels besoins de financement pour la partie publique. Ceci a été fait à travers :
  - Une *modélisation sommaire*<sup>7</sup> offrant une estimation préliminaire du taux de rentabilité interne projet<sup>8</sup>, c'est-à-dire du taux pour lequel la valeur actualisée des cashflows constitués des coûts d'investissement et des revenus nets des coûts d'exploitation est nulle. Le TRI projet est ensuite comparé à un taux de rendement cible estimé (« hurdle rate »<sup>9</sup>). Le TRI est censé devoir atteindre ce hurdle rate pour permettre, éventuellement et en théorie, la possibilité d'un financement privé.
  - La modélisation<sup>10</sup> a permis ensuite d'estimer les financements ou paiements publics requis, soit pour établir un TRI projet à hauteur du *hurdle rate* théorique<sup>11</sup>, soit pour couvrir des coûts spécifiques. Ces financements et/ou paiements publics qui s'étalent dans le temps sont présentés sous forme de valeur actuelle nette, la *VAN des paiements publics*, au taux de hurdle rate<sup>12</sup>.
  - Cette partie de l'analyse conclue sur des *considérations spécifiques liées aux besoins de financement* (pression fiscale, modalités possibles de financement, etc.) et offre des

---

<sup>7</sup> Pour le cas GENIS, une modélisation sommaire offrant une estimation préliminaire des revenus d'exploitation offrant des résultats financiers (revenus et marges d'exploitation) pouvant intéresser le secteur privé. Ces charges d'exploitations pour la partie publique peuvent ainsi être appliquées sur la durée du contrat et permettre de comparer les couts pour la partie publique des 2 modes contractuels (classiques VS GENIS) sur une durée identique.

<sup>8</sup> Il ne s'agit pas ici d'estimer le taux de rentabilité investisseur. Ainsi, le modèle ne cherche pas par exemple à évaluer la structure des capitaux propres ou encore les effets de dette subordonnée.

<sup>9</sup> Des hypothèses de *hurdle rate* ont ainsi été prises en se basant sur des études récentes. Ces taux peuvent varier. Une explication des Hurdle Rate choisis est fournie dans le rapport, dans la section relative aux hypothèses.

<sup>10</sup> Pour le cas GENIS, la modélisation permet ensuite d'estimer l'ensemble des financements ou paiements publics requis pour couvrir ces coûts calculés. Ces financements et/ou paiements publics qui s'étalent dans le temps sont présentés sous forme de valeur actuelle nette, la VAN des paiements publics.

<sup>11</sup> Et le rendre ainsi théoriquement viable financièrement, c.-à-d. en mesure de lever des financements privés.

<sup>12</sup> Conformément aux orientations fournies par la Banque Mondiale.

recommandations quant aux prochaines étapes à mettre en place pour sécuriser les niveaux de financement estimés.

- **Prochaines étapes** : Sur la base de l'ensemble des analyses conduites telles qu'explicitées ci-dessus, le document conclut en offrant des recommandations sur les prochaines étapes (sur le plan légal, institutionnel, financier, etc.) et en proposant un plan d'action inscrit dans le temps, ce dernier représentant ainsi le chemin critique du projet.

### **Construction et exploitation du Parking de Place de l'Indépendance (Secteur Urbain)**

L'analyse préliminaire du projet de parking de Place de l'Indépendance démontre une rentabilité suffisante du projet sur la base des hypothèses définies.

Cette rentabilité devra être confirmée par des études de faisabilité, surtout une analyse de consentement à payer et d'étude tarifaire pour confirmer le niveau de revenu (niveau et gamme tarifaire)

L'analyse montre aussi la nécessité de la définition d'un schéma institutionnel et organisationnel clair pour la gestion de la circulation et du stationnement dans la région de Dakar. Cette étude sera déterminante pour la réussite du projet dans la mesure où la demande pour le projet sera impactée par la capacité des institutions en charge à formaliser les règlements de stationnements.

Enfin, l'étude montre que la désignation de l'institution en charge du projet et l'éclaircissement du rôle que vont jouer les autres parties publiques concernées sera déterminante dans la mesure où elle offrira un cadre institutionnel clair aux potentiels partenaires privés

### **Construction et exploitation du Second Pont de Ziguinchor (Secteur Transport)**

L'analyse préliminaire du projet de Pont de Ziguinchor démontre une rentabilité insuffisante sur la base des hypothèses définies.

L'analyse financière montre qu'il sera nécessaire de mettre en place une subvention, un financement compensatoire très élevés ou un système de péage (virtuel ou réel) pour en assurer la rentabilité.

Au regard de ces enjeux, des études de faisabilité complémentaires devraient être conduites afin de confirmer le meilleur mode contractuel à considérer pour la réalisation du projet (VfM, structuration financière mixte et innovante...).

### **Extension, réhabilitation et entretien de la RN 2 Thiès-St Louis (Secteur Transport)**

L'analyse préliminaire du projet de réhabilitation et entretien du RN2 à travers un GENIS démontre que cette dernière approche contient des avantages et des gains d'efficacité comparée à la méthode classique d'entretien des routes utilisé jusque-là dans le pays.

Des analyses de faisabilité du projet en GENIS devraient confirmer la capacité du Gouvernement du Sénégal à mener à bien le projet, notamment à mobiliser et sécuriser le financement nécessaire pour la réalisation du projet.

# 1 Introduction

## Messages clés

L'objectif de la mission a été d'identifier des axes de renforcement permettant des investissements plus importants et plus efficaces dans les secteurs du transport urbain et routier au Sénégal via une plus grande implication du secteur privé.

Ce chapitre établit l'autorité pour ce projet ainsi que l'objectif et la structure du présent rapport final.

## 1.1 Autorité pour ce projet

Ce rapport est préparé sous l'autorité du contrat signé entre la Banque Mondiale et CPCS Transcom Limited (CPCS) le 21 août 2017, pour réaliser le projet intitulé « Cadre PPP pour la participation du secteur privé dans le secteur routier au Sénégal et développement d'une stratégie d'investissement dans les transports urbains à Dakar ».

## 1.2 Contexte et Objectif

Le Sénégal est une économie avec des niveaux de pauvreté notables mais des perspectives économiques positives. Au cours de la dernière décennie, son économie a connu une croissance relativement faible et volatile : alors que l'Afrique subsaharienne a connu une croissance moyenne de 5,5 % entre 2006 et 2014, elle n'a atteint que 3,6 % en moyenne au Sénégal. En conséquence, le taux de pauvreté au Sénégal n'a que légèrement diminué ces dernières années ; près de la moitié de la population demeure en dessous du seuil national de pauvreté.

Toutefois, selon les dernières prévisions du FMI et sur la base des bonnes performances des deux dernières années, la croissance économique au Sénégal devrait s'établir en moyenne à 7,0 % au cours de la période 2017-2021.

Ces perspectives favorables dépendent dans une large mesure de la réussite de la mise en œuvre du Plan pour un Sénégal Emergent (PSE), qui prévoit des investissements importants dans les infrastructures, y compris d'importants projets routiers dans le pays et de projets de transport urbain à Dakar. La perspective économique positive repose également sur la poursuite des investissements au-delà du PSE, notamment dans les routes principales à travers tout le Sénégal. Cependant, les fonds publics disponibles pour financer ces investissements sont limités et la dette publique brute en pourcentage du PIB est relativement élevée. Le FMI estime qu'il a atteint près de 60 % en 2016.

Pour mobiliser d'autres sources de financement pour construire ces infrastructures et améliorer la sélection et l'exécution des projets, la mise en œuvre de Partenariats Public-Privé (PPP) est considérée comme un outil important pour appuyer le développement de projets d'infrastructure. Le Gouvernement estime que les besoins de financement des projets PPP prioritaires au Sénégal s'élèvent à 3 milliards de dollars pour les 5 prochaines années, dont une part importante devrait provenir du secteur privé.

Plusieurs mesures ont été prises ces dernières années pour améliorer le cadre institutionnel des PPP au Sénégal - notamment la création de l'Agence de promotion des investissements et des grands travaux publics" (APIX) et une Direction des Financements et des PPP, ainsi que l'adoption d'une loi sur les PPP, dite Loi sur les Contrats de Partenariats<sup>13</sup>. Toutefois, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour transformer le portefeuille de projets de PPP en réelles transactions PPP et ultimement en infrastructures offrant un service public aux usagers.

Le secteur des transports, et en particulier le transport urbain et le secteur routier, jouera un rôle central dans la réalisation des ambitions du Gouvernement du Sénégal en favorisant une mobilité plus efficace au sein de Dakar, cœur économique du pays, et de meilleurs liens entre Dakar et les autres pôles économiques du Sénégal. Alors que d'ambitieux projets de transport urbain sont déjà en cours, notamment le Train Express Régional (TER) et le Dakar Bus Rapid Transit (BRT), d'autres initiatives d'infrastructures développées dans des cadres institutionnels, réglementaires et opérationnels durables sont nécessaires pour relever le défi d'une forte croissance démographique et une urbanisation continue.

L'objectif général du présent projet a été de développer ainsi que d'identifier les vecteurs d'augmentation des investissements privés dans les secteurs du transport urbain à Dakar et de la route au Sénégal.

Pour atteindre cet objectif principal, les actions suivantes ont été entreprises :

- Identification des limites actuelles du cadre institutionnel des PPP au Sénégal, notamment pour les projets de transport urbain et routier, et proposition d'un plan d'action de réforme ;
- Evaluation des contraintes dans le secteur urbain et routier appelant à la mise en place d'infrastructures additionnelles ;
- Identification des projets dans les secteurs des transports urbains et routiers répondant aux contraintes identifiées et évaluation de leur adéquation au montage en PPP ;
- Sélection des projets du secteur routier et de transport urbain qui sont les plus susceptibles d'être mis en place sous la forme de PPP ;
- Evaluation du chemin critique de mise en œuvre des projets présélectionnés ;
- Formation et renforcement des capacités à travers le projet.

---

<sup>13</sup> Loi PPP n°2014-09 modifiée par la loi n°2015-03.



Le succès de chacun de ces objectifs offre au Gouvernement sénégalais une voie pour améliorer les performances et la mise en œuvre d'un plus grand volume de PPP dans les secteurs du transport urbain et routier afin de mieux répondre aux enjeux de développement du secteur.

### 1.3 Organisation du Rapport

Ce rapport final est une compilation des différents documents de travail qui ont été produits et validés par les parties prenantes durant le projet.

La suite du document est organisée en 5 chapitres.

- **Chapitre 2** : Revue du cadre juridique et institutionnel général des PPP au Sénégal
- **Chapitre 3** : Revue du cadre juridique et institutionnel des PPP routiers et urbains au Sénégal
- **Chapitre 4** : Identification de projets avec un potentiel en PPP dans le secteur routier au Sénégal et urbain à Dakar
- **Chapitre 5** : Analyse du chemin critique des projets sélectionnés

# 2 | Revue du cadre juridique et institutionnel général des PPP au Sénégal

## Messages clés

- Au Sénégal, le cadre légal des PPP s'articule autour de 2 textes : La Loi relative aux Contrats de Partenariat et le Code des Marchés publics (Délégations de service public). Bien que distincts, ces 2 textes offrent de façon exhaustive un socle légal solide pour la mise en œuvre de projets PPP au Sénégal.
- Les institutions en charge des projets PPP sont disparates et des chevauchements institutionnels peuvent apparaître. De plus, ces institutions bénéficieraient à renforcer leur capacité en matière de PPP ainsi qu'à obtenir des ressources techniques et financières adéquates au développement de projets PPP.

## 2.1 Cadre d'analyse

L'expérience internationale des PPP comme un outil contribuant au développement et à la mise en œuvre des politiques publiques démontre que ces initiatives s'articulent au niveau des décideurs publics autour de deux composantes clés :

- Les projets de PPP : la réalisation de projets de PPP basée sur les différentes étapes du cycle de projet de PPP ;
- Le programme de PPP : la conduite d'un programme global des PPP dont l'objectif est de matérialiser la stratégie PPP du Gouvernement.

Chacune de ces composantes est détaillée dans les sections suivantes.

### 2.1.1 Étapes du développement des projets PPP

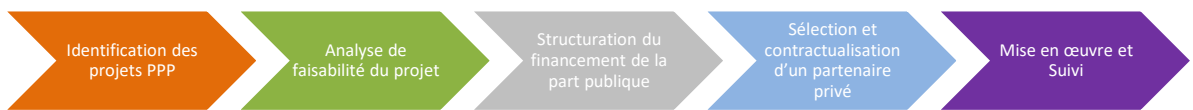
La mise en œuvre d'un projet de PPP, depuis sa mise en place jusqu'à son exécution, s'effectue en plusieurs étapes successives de développement essentielles à la maximisation des investissements publics et des investissements privés et à la mise à disposition d'une infrastructure publique et/ou d'un service public de qualité.

Ces étapes peuvent varier selon la nature du projet ou le secteur visé. La complexité du processus diffère aussi selon la dimension du projet et les objectifs stratégiques de la partie

publique. Toutefois, la systématisation d'une démarche de développement de projets PPP s'articule autour de cinq grandes étapes :

- Étape 1 : Identification des projets de PPP
- Étape 2 : Analyse technique, économique, juridique et financière du projet
- Étape 3 : Structuration du financement de la partie publique
- Étape 4 : Sélection et contractualisation d'un partenaire privé
- Étape 5 : Mise en œuvre et suivi du contrat de PPP

Figure 1: Etape du developpement des projets PPP



Chacune de ces étapes est décrite ci-dessous :



#### Identification des projets de PPP

La première étape du processus de PPP consiste, pour les personnes publiques désireuses de développer des projets, à identifier des projets d'intérêt public susceptibles d'attirer une participation d'investisseurs privés potentiels. Durant cette étape, une analyse préliminaire est effectuée pour identifier les projets qui peuvent répondre aux besoins existants de la partie publique et satisfaire les objectifs de rendements attendus par une partie privée potentielle.

Une fois les projets potentiels identifiés, une analyse qualitative ainsi que des études de pré-faisabilité sont entreprises pour déterminer la potentialité et la probabilité de concrétisation de ces projets. Ces analyses des projets de PPP identifiés ont pour objectif de dégager certains éléments clés, parmi lesquels :

- La conformité du projet avec les politiques du gouvernement et en particulier sa politique en matière de PPP si elle existe ;
- Le degré d'avancement du projet ;
- Une idée de l'impact économique et de la viabilité financière du projet ;
- L'appétit éventuel du secteur privé pour une participation au projet ;
- Les pistes de structuration et les méthodes envisageables de mise en œuvre.

Notons qu'à cette étape du processus, l'analyse préliminaire permet notamment de prioriser les projets afin d'identifier ceux sur lesquels l'attention des décideurs devrait être portée.

A la fin de cette étape, la partie publique est en possession d'un ensemble de projets de PPP qu'elle souhaite développer.



### Analyse technique, économique, juridique et financière du projet (analyse de faisabilité)

Après avoir identifié les projets de PPP à fort potentiel, les personnes publiques concernées engagent la deuxième étape du processus. Celle-ci consiste généralement à analyser plus en détail les projets sélectionnés. Ces analyses ont pour objectif d'identifier pour chaque projet :

- Le marché pour le projet considéré ;
- Sa faisabilité sociale et environnementale ;
- Sa faisabilité technique ;
- Sa faisabilité juridique ;
- L'évaluation préliminaire du coût de réalisation ;
- Son impact économique ;
- Sa viabilité financière ;
- Les risques associés au projet (matrice des risques).

L'ensemble de ces éléments a pour objectif de permettre aux personnes publiques de disposer des informations clés sur les projets (options techniques, évaluation financière, structuration contractuelle, etc.), informations nécessaires pour décider de donner suite ou non au projet et de faire appel au marché pour sa réalisation.

La matrice des risques est un document essentiel du processus. Elle a pour vocation d'identifier les différents risques du projet en toutes ses phases et d'en allouer la responsabilité de gestion (anticipation, évitement et/traitement) à la partie la plus à même de gérer le risque en fonction de sa nature, de sa source, de la ou les solution(s) à mettre en œuvre, etc. Cette matrice des risques, qui doit être spécifique au projet concerné et à son environnement, sera nécessairement différente selon que le projet de PPP est dit « à paiement public », pour lequel les risques sont partagés, ou est dit « de type concessif », c'est-à-dire est essentiellement, voir exclusivement, aux risques et périls de l'exploitant concessionnaire.

Au terme de cette deuxième étape, les personnes publiques ont en leur possession un ensemble de données techniques, économiques, financières et juridiques qui peuvent leur permettre d'apprécier la faisabilité du projet de PPP et de le présenter à de potentiels partenaires privés.



### Structuration du financement de la part publique

La phase d'analyse technique, économique, juridique et financière d'un projet de PPP aura notamment permis de dégager les dynamiques financières du projet et d'évaluer la part du financement du projet qui devra, le cas échéant, provenir de la partie publique lorsque le projet de PPP suppose une participation financière publique, ce qui n'est pas le cas de tous les PPP (cf. PPP de type concessif). A ce titre, des efforts parallèles doivent être menés par la partie publique pour mobiliser ce financement et apprécier si l'effort budgétaire éventuel requis est supportable

pendant la période où des fonds publics doivent être mobilisés (phase de construction, phase d'exploitation, etc.).

Le financement public du PPP, qui est de principe dans les PPP à paiement public mais existe aussi, sans être la règle, dans de nombreux PPP de type concessif, peut provenir de multiples sources : budget national, prêts de bailleurs de fonds internationaux, prêts octroyés auprès de banques commerciales, prêts crédits exports présentés par l'attributaire du marché, investisseurs privés en capitaux propres, fonds d'investissement, etc.

Il est de l'intérêt de la partie publique de structurer le financement le plus avantageux (selon les termes et le coût du prêt) ; il s'agit de la phase dite de structuration du financement, et de sécuriser cette structuration au travers d'engagements réels de ces sources de financement ; c'est la phase dite du bouclage financier.

L'ensemble de ces activités doit être mené à bien par la personne publique porteuse du projet qui idéalement les débute au stade de l'analyse financière du projet et les conclut à la signature du contrat de PPP avec la partie privée partenaire pour le projet. Cette phase permettra à la partie publique d'apprécier de façon précise la hauteur de ses engagements financiers (financement ou garanties) au titre du contrat de PPP, leur supportabilité budgétaire et les impératifs de programmation budgétaire en résultant.



#### Sélection et contractualisation d'un partenaire privé

À cette étape du processus, l'objectif de la partie publique est d'identifier la meilleure partie privée avec laquelle elle pourrait construire un partenariat à long terme à travers un contrat de PPP.

Pour identifier le partenaire privé, il est recommandé d'opter, selon la logique et les règles de la commande publique, pour un processus de mise en concurrence (appel d'offres) afin notamment de tirer profit de la concurrence technique, économique et financière entre les différents candidats potentiels et de s'assurer ainsi de sélectionner le meilleur partenaire privé possible (équilibre entre le plus-disant techniquement et le moins-disant financièrement).

Une fois la procédure de sélection du partenaire privé achevée, et afin de contractualiser le partenaire privé identifié comme le plus apte à réaliser et/ou exploiter l'infrastructure et/ou fournir le service, un processus de négociation s'ouvre durant lequel les parties discutent de leurs droits et obligations respectifs dans le cadre du futur projet de PPP. Cette négociation donnera lieu à l'établissement d'un contrat qui régira les relations entre les deux parties.

L'expérience montre que les négociations portent sur les conditions techniques de construction et/ou d'exploitation du projet, les responsabilités légales des parties mais aussi et surtout sur les conditions financières, en ce y compris les garanties données par la personne publique au partenaire privé, les niveaux de redevances et/ou de tarif ou encore les conditions de financement.

Il est recommandé que cette négociation se fonde sur un projet de contrat communiqué durant la phase d'appel d'offres aux candidats soumissionnaires et que ces derniers soient invités à faire valoir leurs observations durant cette phase et soumissionnent dès lors en connaissance de cause.



#### Mise en œuvre et suivi du contrat de PPP

Suite à la signature du contrat de PPP entre la personne publique et le partenaire privé sélectionné, la personne publique se dote en son sein d'une cellule de suivi du projet (préférentiellement la cellule initiale du projet impliquée dans le montage du projet réduite toutefois, en ce qui concerne ses membres, à ceux pertinents pour le suivi) chargée d'assurer le suivi du projet afin de s'assurer de la mise en œuvre effective et conforme aux normes juridiques applicables et aux conditions contractuelles convenues par les parties.

Pour ce faire, cette cellule de suivi doit veiller à ce que le partenaire privé remplisse ses obligations contractuelles durant les phases majeures de la concrétisation du projet, incluant :

- La phase préopératoire ;
- La construction (le cas échéant) ;
- La phase d'exploitation ;
- La fin du contrat ;
- Le transfert des actifs (le cas échéant).

A cet effet, le partenaire privé doit produire les rapports prévus au contrat PPP dans les conditions de délais et de forme prévues au contrat.

La cellule de suivi du projet doit également veiller à ce que la personne publique remplisse ses obligations contractuelles, en particulier lorsque celles-ci sont prévues à différentes phases du projet et/ou ont des incidences budgétaires. A cet égard, en cas de financement public, la cellule de suivi du projet doit veiller par anticipation à ce que la dépense publique prévue soit budgétée pour la ou les période(s) de décaissement et que les fonds publics soient mobilisables durant la ou les période(s) de décaissement prévue(s).

La cellule de suivi de projet doit aussi jouer un rôle d'alerte de la personne publique porteuse du projet et du ministère en charge des finances dès qu'elle a connaissance d'un fait générant un risque de dérive budgétaire.

En cas de manquement contractuel du partenaire privé, la cellule de suivi gère pour le compte de la personne publique la phase précontentieuse et les conséquences, le cas échéant indemnitaires, prévues au contrat.

Il convient de préciser que la personne publique doit être tenue d'informer périodiquement les entités impliquées dans la phase de construction et d'exploitation du projet en leur transmettant les rapports transmis par le partenaire privé. Doivent ainsi être informés au minimum :

- Le ministère en charge des finances pour les PPP ayant une incidence sur les finances publiques ;
- L'autorité de régulation du secteur économique concerné le cas échéant.

Outre la réalisation de projets de PPP et leur suivi, basés sur les différentes étapes décrites ci-dessus, un succès à long terme des PPP dépend également de la conduite d'un programme global des PPP destiné à matérialiser la stratégie du Gouvernement du Sénégal (GdS).

### **2.1.2 Activités liées au développement du Programme de PPP**

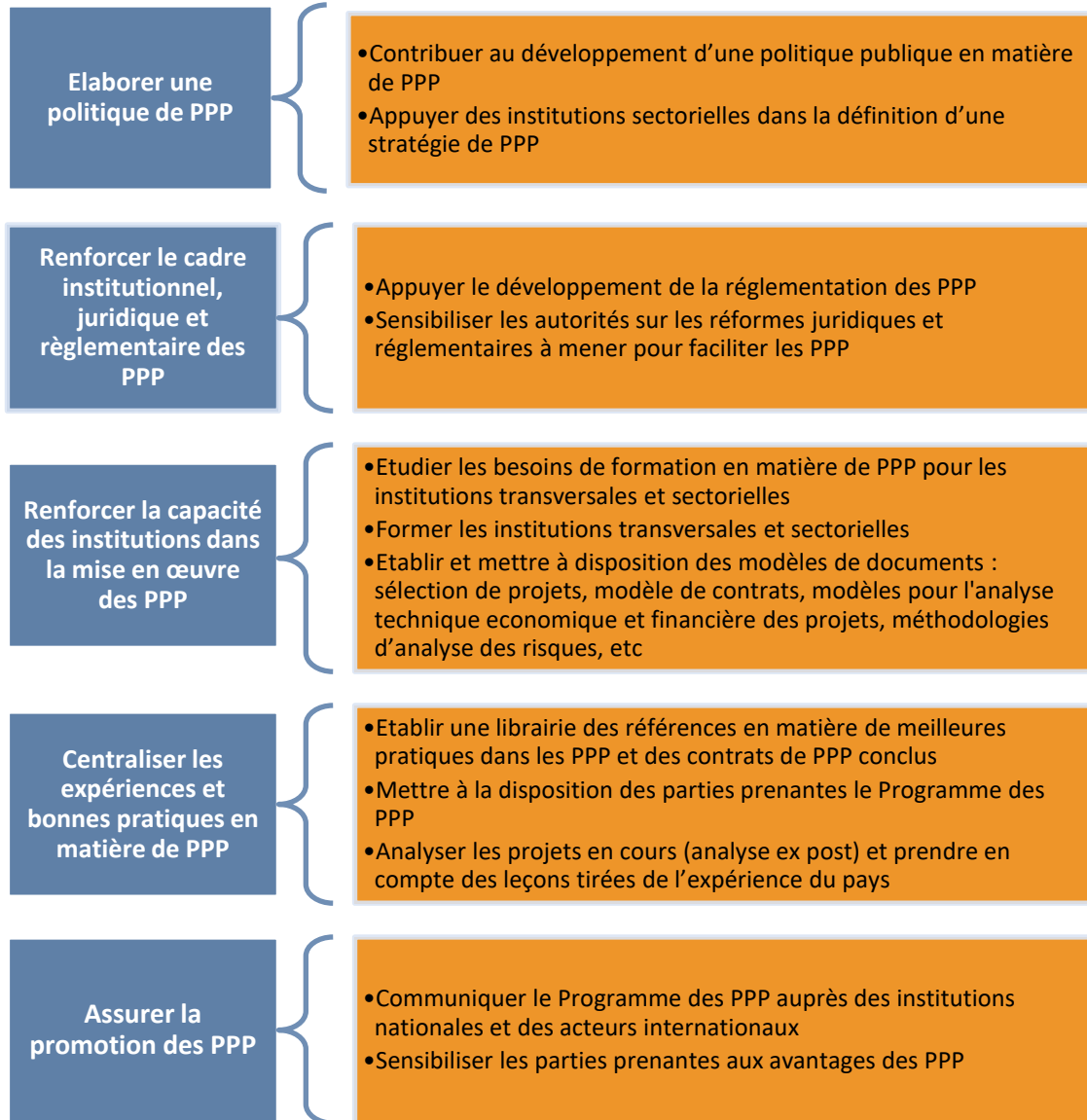
En plus des actions spécifiques au cycle de projet de PPP, plusieurs actions peuvent être entreprises par les acteurs institutionnels pertinents pour assurer la progression du Programme de PPP dans son ensemble. Il s'agit des actions qui permettent de fournir aux projets un cadre institutionnel, légal et stratégique favorable à leur mise en œuvre effective.

Ces dernières consistent notamment à :

- Définir une politique nationale en matière de PPP ;
- Offrir un appui légal et réglementaire de développement des PPP ;
- Renforcer la capacité de mise en œuvre des PPP des institutions impliquées dans le processus des projets de PPP ;
- Centraliser les expériences et les bonnes pratiques en matière de PPP afin de développer une « mémoire institutionnelle » des projets de PPP ;
- Assurer la promotion globale des PPP, notamment à travers des supports de communications.

Ces activités sont décrites et schématisées dans le schéma ci-dessous :

Figure 2: Activités d'appui au cadre des PPP



## 2.2 Analyse du cadre légal et réglementaire des PPP au Sénégal

### 2.2.1 Introduction

Au Sénégal, les PPP ont été dans un premier temps encadrés par la loi n°2004-13 du 1<sup>er</sup> mars 2004 relative aux contrats de Construction-Exploitation-Transfert (CET) d'infrastructures, modifiée en 2009 puis 2011<sup>14</sup>. Depuis 2014, c'est la loi n°2014-09 relative aux Contrats de partenariat, modifiée en 2015<sup>15</sup> (ci-après collectivement la « Loi ») et portant abrogation la Loi CET qui définit le cadre des PPP

<sup>14</sup> Lois n°2009-21 du 4 mai 2009 et n°2011-11 du 28 avril 2011

<sup>15</sup> Loi n° 2015-03 du 12 février 2015



Le Code des Marchés publics issu du décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 (ci-après « le **CMP** ») réglemente les **délégations de service public** décrites ci-dessous.

Les délégations de service public (DSP) et les contrats de partenariat (CP) font l'objet d'une définition dans le Code des Obligations de l'Administration (ci-après « le COA »)<sup>16</sup>. Ce COA sert de cadre de référence pour les deux modalités légales (DSP et CP) dans la mesure où il régit les obligations de l'administration relatives à la mise en œuvre des services publics. Les CP et les DSP sont qualifiés de contrats administratifs du fait qu'ils visent à la mise en œuvre d'un service publics en s'appuyant sur la participation d'un cocontractant privé. L'article 10 du COA indique ainsi :

*« Au titre d'une convention de délégation de service public, une personne morale de droit public confie, pour une période déterminée, la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité, à un délégataire public ou privé. La rémunération du délégataire est totalement ou essentiellement liée aux résultats provenant des revenus de l'exploitation du service.*

*Le délégataire peut être chargé soit de la seule gestion du service public soit, en sus de la gestion, de la construction des ouvrages ou de l'acquisition des biens nécessaires à l'exploitation. »*

Le COA indique qu'il existe plusieurs formes de délégation de service public. Il s'agit de « la concession, contrat par lequel une personne publique charge le concessionnaire soit d'exécuter un ouvrage public ou de réaliser des investissements relatifs à un tel ouvrage et de l'exploiter en vue d'assurer un service public, soit uniquement d'exploiter un ouvrage ou des équipements publics en vue d'assurer un service public ». La seconde forme identifiée de DSP est celle de la régie intéressée, « au titre de laquelle une personne publique confie l'exploitation d'un service public à un cocontractant qui en assume la gestion pour le compte de ladite personne publique et reçoit de cette personne publique une rémunération calculée en fonction des revenus ou des résultats de l'exploitation du service ».

Le contrat de partenariat est défini comme « le contrat par lequel une personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée, une mission globale comprenant le financement et la réalisation, y compris la construction, la réhabilitation ou la transformation, d'investissements matériels ou immatériels, ainsi que leur entretien, leur exploitation ou leur gestion et, le cas échéant, d'autres prestations, qui concourent à l'exercice par la personne publique concernée de la mission de service public dont elle est chargée ».

Le Consultant note dès à présent la coexistence du Code des Obligations de l'Administration, texte à vocation générale puisqu'il couvre tous les contrats de l'administration et de textes spécifiques aux différents types de contrats. La cohérence entre ces différents textes sera vérifiée.

---

<sup>16</sup> Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 modifiée par la loi n°2006-16 du 30 juin 2006

La Loi prévoit en son article 41 qu'elle abroge l'alinéa 2 de l'article 10<sup>17</sup> et les articles 30 à 32<sup>18</sup> du Code des Obligations de l'Administration, ainsi que les dispositions contraires. En découle que la passation des contrats de partenariat et des conventions de délégation de service public n'est plus soumise aux « principes et méthodes applicables aux achats publics définis par les articles 23 à 33 », ainsi que l'article 10 alinéa 2 le prévoyait. Ainsi, les définitions concurrentes demeurent mais les règles de passation sont déterminées par les réglementations spécifiques uniquement.

Le Consultant note toutefois qu'il apparaît inutile pour la Loi d'avoir abrogé les articles 30 à 32 du Code des Obligations de l'Administration. En effet, la suppression de l'alinéa 2 de l'article 10 rend de toute façon inapplicables les articles 23 à 33 dudit Code, rendant l'abrogation par la Loi superflue.

De plus, le Code des Obligations de l'Administration contient de nombreux principes et règles applicables aux contrats de l'administration, dont les contrats de partenariat et DSP font partie. En même temps, la Loi prévoit que sont abrogées « toutes les dispositions contraires ». Ceci représente un double enjeu car d'une part, cette formule laisse place à l'interprétation quant au caractère contraire ou non de dispositions ; et d'autre part, on peut se demander dans quelle mesure ce principe de contradiction est applicable aux DSP ou au CP. Cette absence de clarté quant à la primauté des principes légaux entraîne un risque légal potentiel.

Le tableau ci-dessous présente les différents types de contrat et leurs principales caractéristiques, telles que présentées par la Loi, le CMP et le COA. Les paragraphes suivants détaillent ces contrats.

**Table 2-1 : Récapitulatif des DSP et Contrats de partenariat au Sénégal**

Catégorie de PPP	Type de contrat	Objet	Financement	Rémunération	Risques
	Concession	Cas 1: investissement ou exécution ouvrage + exploitation d'un service public	Concessionnaire	Usagers	Concessionnaire
		Cas 2: exploitation seule d'un SP			
	Régie intéressée	Exploitation complète d'un service public au nom de l'autorité	État	État sur la base de redevances payées par les usagers	Co-contractant pour l'essentiel

<sup>17</sup> Les conventions de délégation de service public et les contrats de partenariat constituent des contrats administratifs. Leur passation est soumise aux principes et méthodes applicables aux achats publics définis par les articles 23 à 33 du Code des Obligations de l'Administration, adaptés pour tenir compte de la nature particulière de ces conventions et contrats ainsi que du mode de rémunération du cocontractant. Ils sont conclus pour une durée déterminée.

<sup>18</sup> Ces articles sont relatifs à la régulation et au contrôle des marchés publics ; au recours relatif à la procédure de passation ; et aux sanctions des candidats titulaires.

Catégorie de PPP	Type de contrat	Objet	Financement	Rémunération	Risques
	Affermage	Fourniture d'un service public par exploitation d'ouvrages existants	Etat	Usagers	Fermier
<b>Contrat de partenariat</b>	Contrat de partenariat	Réalisation/ réhabilitation d'ouvrages sans gestion du service public	Co-contractant	État	Partagés

## 2.2.2 Analyse et revue critique du concept de PPP au Sénégal

Cette section présente le concept de PPP et les champs d'application sectoriel, organique et matériel des contrats de partenariat et des DSP.

### Définition du concept de PPP

Ainsi que développé ci-dessus, deux types de contrats de PPP existent et sont régis par deux textes différents. Il s'agit des délégations de service public (DSP), d'une part, et des contrats de partenariat (CP), d'autre part. Ces contrats, leurs interactions et régimes sont développés ici.

### Le Contrat de partenariat

Le contrat de partenariat est réglementé par la loi n°2014-09 du 20 février 2014 relative aux contrats de partenariat telle que modifiée par la loi n° 2015-03 du 12 février 2015 en modifiant l'article 31. L'article 1<sup>er</sup> de la Loi définit le contrat de partenariat comme suit :

*« [Le] contrat par lequel une autorité contractante confie à un opérateur économique, personne morale de droit privé, pour une période déterminée, en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public dont l'autorité contractante a la charge, ainsi que tout ou partie de leur financement.*

*Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par l'autorité contractante, de la mission de service public dont elle est chargée. »*

Il en découle que le contrat de partenariat est relatif à un service public dont « l'autorité contractante a la charge », il ne délègue pas la gestion du service public mais simplement confie à un tiers privé les missions nécessaires à l'exécution de ce service public ou concourant à son exercice. Ceci différencie le contrat de partenariat des contrats de DSP où l'exploitation du service public est déléguée au partenaire privé.

L'article 6 inclut dans les caractéristiques des contrats de partenariat la rémunération du cocontractant. Celle-ci « provient essentiellement de versements par la personne publique », et est « liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant ou à la disponibilité des ouvrages et/ou équipements ». Le cocontractant peut en addition percevoir des revenus

d'activités annexes, et peut obtenir un mandat pour encaisser le paiement de l'utilisateur au nom et pour le compte de la personne publique.

La Loi a été précisée par le décret n°2015-386 portant application de la Loi (ci-après le « **Décret** »). La Loi contient de nombreux renvois à des textes réglementaires dont une majorité est traitée au sein du Décret (cf. section 3.3.2).

### **Les Délégations de service public**

Les DSP sont réglementées par le Décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des marchés publics (CMP). Les DSP peuvent recouvrir plusieurs types de contrat, présentés ci-dessous. L'article premier du CMP 1 indique (*soulignement ajouté*) :

*« En application du code des obligations de l'Administration et de la Loi n°90-07 du 26 juin 1990, relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, le présent décret fixe les règles régissant la préparation, la passation, l'exécution et le contrôle des marchés conclus par les personnes morales mentionnées à l'article 2 pour répondre à leurs besoins en matière de réalisation de travaux et d'achat de fournitures ou de services, ainsi que la passation et le contrôle des contrats portant participation à l'exécution d'un service public. »*

Le Consultant note que le terme de « marchés » n'est pas défini au sein du CMP. Il n'est en conséquence pas certain que ce terme inclut à la fois les marchés publics traditionnels relatifs aux achats publics (travaux, fournitures et prestations intellectuelles) et les DSP. Il semble que la notion de « marché » se réfère aux marchés publics traditionnels. Celle-ci est en effet utilisée au sein d'articles qui, au vu de leur contenu, sont applicables aux marchés publics traditionnels exclusivement.

Le CMP définit les notions d'affermage, de concession et de DSP ; nous en déduisons que ce sont ces contrats que réglemente le CMP en addition des marchés publics traditionnels. Il n'est pas indiqué si les contrats d'affermage sont des types de DSP ou des contrats indépendants. Cependant, l'article 82 du CMP, relatif aux dispositions spécifiques aux contrats portant participation à l'exécution du service public, fait référence aux DSP uniquement. De plus, l'affermage répond bien à la définition de DSP. Il en est de même de l'article 141 relatif au contrôle *a priori* de la passation de contrat.

La régie intéressée, qui figure dans le Code des Obligations de l'Administration n'est pas mentionnée dans le CMP. Au vu de la définition susmentionnée qui en est donnée dans le Code des Obligations de l'Administration, elle est soumise au CMP puisque confiée à un tiers, quand bien même cette gestion est faite pour le compte de l'autorité contractante. Elle répond donc à la définition de la DSP donnée par le CMP.

Le Consultant en conclut que les dispositions relatives aux DSP au sein du CMP sont applicables aux contrats d'affermage, de concession mais aussi de régie intéressée, et plus généralement aux contrats qui répondent à la définition de DSP donnée par le CMP.

### **Contrats de PPP à paiement public et Contrat de PPP de caractère concessif**

Le concept de partenariat public-privé se décline principalement en deux familles de contrats, à savoir les **contrats de PPP de caractère concessif** où le partenaire privé prend à sa charge le risque d'exploitation et est principalement ou totalement rémunéré par les usagers et les **contrats de PPP à paiement public**, inspirés de la réglementation anglaise relative aux PFI (*Private Finance Initiative*) et de la réglementation française sur les contrats de partenariat<sup>19</sup>, où c'est la personne publique qui assure la rémunération du partenaire privé qui n'est donc plus liée à l'exploitation de l'ouvrage.

La source de revenus de l'opérateur privé et le point de savoir s'il supporte ou non le risque d'exploitation de l'infrastructure sont donc les critères de distinction entre les PPP de type concessif et les PPP à paiement public.

Cette distinction est bien consacrée par la Banque mondiale qui distingue les « *PPP de type « usager payeur », tels que des routes à péage, où l'entité privée fournit un service aux usagers et produit des recettes en leur imposant des redevances pour le service en question* ». Ces redevances peuvent cependant être complétées par des « *subventions publiques qui peuvent être axées sur la performance (par exemple la qualité de l'ouvrage) ou en fonction des résultats (par exemple les paiements des usagers)* ».

Dans la seconde famille, toujours selon la Banque mondiale, qui concerne les PPP de type « *gouvernement payeur* » (plus communément dénommés PPP à paiement public), l'autorité contractante est la seule source de revenu pour l'entité privée :

« *Les paiements peuvent dépendre de l'actif ou du service mis à disposition selon un niveau de qualité défini contractuellement (frais de « mise à disposition ») ou être axés sur les résultats pour des services fournis aux usagers (par exemple une route à péage virtuel que les usagers utilisent gratuitement mais pour laquelle l'autorité contractante verse à l'exploitant une redevance par conducteur)* ».

Cette distinction est reprise dans le cadre sénégalais, l'article 6 de la Loi prévoyant que « *la rémunération du cocontractant, au titre d'un contrat de partenariat, provient essentiellement de versements par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle est liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant ou à la disponibilité des ouvrages et/ou équipements* ».

Il en découle ainsi que les contrats de partenariat sont, dans la typologie sénégalaise, des contrats de PPP à paiement public. Les DSP correspondent, elles, au type concessif, puisque la définition indique que la rémunération du délégataire est « *substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service* ».

Précisons que la Loi abroge les « *dispositions législatives contraires* » (article 41). Les problèmes de cohérence des différents textes soulevés plus haut ne relèvent toutefois pas de dispositions contraires mais de dispositions divergentes et plus ou moins compatibles. Si

---

<sup>19</sup> Aujourd'hui dénommés en droit français les « *marchés de partenariat* »

les définitions ne sont pas fondamentalement différentes, chaque différence pose question quant à sa portée et son application pratique.

Ces problèmes d'interprétation sont habituellement traités par l'application du principe selon lequel un texte à vocation spécifique prévaut sur un texte à vocation générale. Toutefois, les deux en question sont à vocation générale et non spécifique, le principe de spécialité ne trouve ainsi pas à s'appliquer.

En conclusion, le **Consultant recommande** de préciser l'inapplicabilité du Code des Obligations de l'Administration aux contrats de partenariat et aux DSP. Cela peut être fait de différentes manières :

- L'indication au sein du CMP que ses dispositions ont vocation à s'appliquer exclusivement aux marchés publics et aux DSP, écartant ainsi l'applicabilité du COA. Cette solution présente l'avantage d'être aisée à réalisation, par un simple décret modificatif du CMP. La même recommandation n'est pas nécessaire pour les contrats de partenariat puisque la Loi PPP prévoit l'inapplicabilité du COA aux contrats de partenariat.

Ou

- L'indication au sein du COA de son inapplicabilité dans le cas où un texte s'applique explicitement aux contrats de partenariat, aux marchés publics et aux DSP. Toutefois, cela nécessite une modification de la loi.

## Le champ d'application sectoriel

### Contrat de partenariat

L'article 2 de la Loi indique qu'elle est applicable à « *tous les secteurs de la vie économique, à l'exception des secteurs soumis à une réglementation particulière, notamment les secteurs de l'énergie, des mines et des télécommunications.* »

Le secteur des transports est donc un secteur éligible aux contrats de partenariat sans restriction.

Le tableau ci-dessous indique quelles lois sont applicables dans ces secteurs exclus et propose une présentation générale de leur fonctionnement.

Table 2-2 : Réglementations sectorielles

Secteur	Régime correspondant
Énergie	<b>Loi n° 98-29 du 14 avril 1998 relative au secteur de l'électricité</b> : La société nationale SENELEC a le monopole du transport sur l'ensemble du territoire national et de la distribution dans le périmètre de sa concession. La Commission de régulation du secteur de l'électricité (CRSE) est chargée de la régulation des activités de production, de transport, de distribution et de vente d'énergie électrique et dispose d'attributions décisionnelles.
	<b>Loi n°98-05 du 8 janvier 1998 portant code pétrolier</b> : la concession d'exploitation d'hydrocarbures est accordée par décret pour une durée ne pouvant excéder vingt-cinq ans. Elle confère à son titulaire, dans les limites de

	son périmètre, le droit exclusif d'effectuer toutes les opérations pétrolières, suivant les stipulations de la convention qui lui est attachée.
<b>Télécommunications</b>	<b>Loi n°2011-01 du 24 février 2011 portant Code des télécom</b> : les opérateurs publics et privés des réseaux télécoms opèrent sous réserve de l'attribution d'une licence d'exploitation et d'un cahier des charges spécifiques, attaché à chaque licence attribuée, d'autorisations d'établissement ou d'exploitation et d'un agrément pour l'essentiel des équipements.
<b>Mines</b>	<b>Loi n°2003-36 du 12 novembre 2003 portant Code minier</b> : Le droit d'exploiter des substances de mines ne peut être acquis qu'en vertu d'un permis d'exploitation, d'une concession minière ou d'une autorisation d'exploitation de petite mine, ou encore d'une autorisation d'exploitation artisanale.

Si la question se pose souvent de l'applicabilité des réglementations sectorielles en présence d'une réglementation générale des PPP, il est intéressant de noter qu'au Sénégal, l'application de la loi générale a été purement supprimée au bénéfice des réglementations sectorielles dans 3 secteurs. Il n'existe pas de meilleure pratique en ce domaine et les deux choix se valent. Il en résulte qu'au Sénégal et dans les 3 secteurs exclus, on ne peut conclure de contrat de partenariat au sens de la loi et que toutes les conventions conclues dans ces secteurs sont régies par la loi sectorielle compétente et par le Code des Obligations de l'Administration, s'il y a lieu.

Seuls 3 secteurs sont exclus. Il en résulte que dans les secteurs non exclus, la Loi a vocation à s'appliquer en concurrence, en parallèle ou en opposition, le cas échéant, avec les législations sectorielles. La Loi ne prend pas en compte cette possibilité. Par ailleurs, la Loi ne prend pas en compte le rôle et les pouvoirs des autorités sectorielles instituées par ces législations sectorielles de sorte que l'on ne sait pas si ces institutions ont un rôle à jouer dans un processus de PPP et si oui lequel et à quel stade de ce processus.

La mission du Consultant porte en effet sur le secteur des transports qui n'est pas exclu de l'application de la Loi.

### **Délégation de service public**

Il n'est pas usuel dans la pratique internationale ou régionale de limiter les secteurs dans lesquels des DSP peuvent être conclues. Le Sénégal ne déroge pas à cette pratique puisque le CMP ne contient pas de limite sectorielle à son applicabilité. Il n'est pas prévu non plus la participation des institutions sectorielles ou la compatibilité de cette réglementation avec les réglementations sectorielles le cas échéant.

### **Le champ d'application organique**

#### **Contrats de partenariat**

En application de l'article 2 de la Loi, les autorités contractantes peuvent être :

- L'Etat,
- Une collectivité territoriale,
- Un établissement public,

- Une agence,
- Une société à participation publique majoritaire,
- Une société nationale,
- Tout autre organisme ou personne morale de droit public,
- Les associations formées par ces personnes morales.

De plus, « Lorsque la réalisation d'un projet relève simultanément de la compétence de plusieurs personnes publiques, ces dernières peuvent désigner par convention celle d'entre elles qui réalise l'évaluation préalable, conduit la procédure de passation, signe le contrat et, éventuellement, en suit l'exécution » (article 6).

Ainsi, il apparaît que la Loi ne prévoit pas de limite quant aux autorités qui peuvent recourir au contrat de partenariat. Toutefois, l'article 10 de la Loi prévoit une autorisation d'engagement de la procédure de passation. Celle-ci sera donnée par :

- Le Premier Ministre si l'autorité contractante est l'Etat,
- Par délibération de l'organe délibérant si l'autorité contractante est une collectivité locale, un établissement public, une agence, une société anonyme à participation publique majoritaire, une société nationale ou une association ou groupement de ces personnes morales.

La demande d'autorisation de passation doit être accompagnée des avis favorables du Conseil des Infrastructures relatif à la conformité stratégique du projet et du Ministre en charge des finances. Ce dernier avis porte sur la conformité du projet avec les objectifs de la politique budgétaire globale ; les implications budgétaires du projet et sa soutenabilité à long terme sur les finances publiques : et sur son assiette foncière (article 10 de la Loi).

Il n'est pas courant que le Ministre en charge des finances soit en charge des questions foncières. En effet, celui-ci n'a pas de compétence particulière dans le domaine. Il n'est pas certain que ce système soit le plus opérationnel. Il y a en effet un risque de provoquer des lenteurs dans le processus et d'obtenir des informations incomplètes sur les questions foncières attachées à un projet. Celles-ci sont en effet critiques pour le succès d'un projet.

Ainsi, si le recours au contrat de partenariat est largement ouvert aux personnes morales de droit public, la procédure de passation contient un nombre de garde-fou qui devraient permettre de s'assurer que les projets sont soutenables budgétairement. Cela implique que les autorités donnant un avis favorable et une autorisation de contracter procèdent en effet à une analyse de fond et disposent des moyens pour ce faire.

Sont exclus les contrats passés par une autorité contractante avec une personne morale de droit public ou avec une société à participation publique majoritaire de l'Etat du Sénégal. Cette exclusion a vraisemblablement vocation à exempter des procédures prévues les contrats ayant trait à la coopération entre autorités publiques.



### Délégations de service public

En application du CMP, en particulier son article 2, les autorités pouvant contracter une DSP sont :

- L'Etat, y compris ses services déconcentrés et les organismes non dotés de la personnalité morale placés sous son autorité,
- Les collectivités locales, y compris leurs services déconcentrés et les organismes non dotés de la personnalité morale placés sous leur autorité, ainsi que les groupements mixtes et les établissements publics locaux,
- Les établissements publics,
- Les agences ou organismes, personnes morales de droit public ou privé, autres que les établissements publics, sociétés nationales ou sociétés anonymes à participation publique majoritaire, dont l'activité est financée majoritairement par l'Etat ou une collectivité locale et s'exerce essentiellement dans le cadre d'activités d'intérêt général,
- Les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire,
- Les associations formées par les personnes visées ci-dessus.

Cette liste apparaît comme particulièrement large, ce qui s'explique notamment par le fait qu'elle concerne les marchés publics aussi bien que les délégations de service public. Compte tenu de la grande diversité des acteurs publics concernés au niveau national ou local, il est nécessaire que des contrôles soient mis en place pour vérifier notamment la soutenabilité budgétaire des projets

### Le champ d'application matériel

#### Contrats de partenariat

L'article 2 de la Loi prévoit que « *Les contrats portant sur des investissements d'un montant inférieur à un seuil fixé par décret ainsi que les contrats passés par les collectivités locales sont soumis aux dispositions de la présente loi, sous réserve d'adaptations prévues par décret* ».

L'article 2 de la Loi indique que « les contrats passés par les collectivités locales sont soumis aux dispositions de la présente loi ». Cette précision est inutile puisque les collectivités locales étant autorités contractantes, elles sont de fait soumises à l'application de la Loi. Sans doute le législateur souhaitait indiquer que des règles supplémentaires ou différentes seraient applicables aux contrats conclus par les collectivités locales. Cependant, la formule choisie est ambiguë.

Le Décret fixe ainsi ce seuil à 5 milliards de francs CFA (article 5). L'adaptation prévue concerne la procédure d'appel d'offres : celui-ci peut être un appel d'offres ouvert aux seules entreprises ressortissant de pays membres de l'UEMOA, et n'a pas à être un appel d'offres international ouvert comme cela est requis par la Loi en son article 13.

Précisons que l'article 2 de la Loi est relatif au champ d'application de la Loi. L'article 5 du Décret se réfère uniquement au champ d'application des règles de passation, et non à celui de la Loi.

Il apparaît que cette exception constitue la seule règle qui considère la valeur des investissements. Elle semble justifiée par le souci de réserver aux entreprises communautaires certaines catégories de PPP qu'elles sont en mesure d'assumer d'un point de vue financier sans connaître une concurrence non communautaire (la réserve communautaire est une forme de protectionnisme économique). Il est intéressant de noter que cette réserve communautaire ne remet pas en cause la procédure en ce que les différents avis et la mise en concurrence sont préservés.

Le Consultant note qu'il n'existe pas de seuil en-deçà duquel un contrat de partenariat ne pourrait être entrepris ou pourrait être entrepris selon un processus simplifié. Pourtant, il est admis que les coûts des transactions des PPP (principalement le coût des différentes études préalables) peut empêcher que des contrats de PPP soient conclus pour des projets de faible investissement, dès lors que les coûts de transaction peuvent avoisiner ou même dépasser les investissements requis pour certains projets. La pratique internationale ne s'accorde pas sur ce que pourrait constituer ce seuil, mais le principe est bien implanté et certaines réglementations l'ont pris en compte.

A Madagascar, par exemple, les projets dits de « moindre envergure », une procédure simplifiée d'appel d'offres est applicable<sup>20</sup>. Au Vietnam, les projets sont classés selon les groupes A, B ou C. L'appartenance à ses groupes dépend notamment de la taille de l'investissement et détermine les procédures applicables<sup>21</sup>.

En l'absence de l'existence d'un tel seuil, il convient de s'assurer que le contrôle assuré par le Ministre des finances relatif notamment à la soutenabilité budgétaire des projets peut être dimensionné et organisé pour tous les projets quelle que soit la taille de leurs investissements.

### **Délégations de service public**

Le CMP n'est pas applicable aux prestations de service concernant (article 3) :

- Les services d'arbitrage, de conciliation, d'assistance et de représentation juridiques
- Les services financiers relatifs à l'émission, à l'achat, à la vente et au transfert des titres ou d'autres instruments financiers, en particulier les opérations d'approvisionnement en argent ou en capital des autorités contractantes, et les services fournis par des banques centrales

Les autres exclusions prévues par le CMP ont vocation à s'appliquer aux marchés publics traditionnels d'achat public et non aux DSP. Il s'agit notamment de l'existence de seuils. Le

---

<sup>20</sup> Article 10, Loi n°2015-039 sur le Partenariat Public Privé

<sup>21</sup> "Decree on investment in the form of Public-Private Partnership" No. 15/2015/NĐ-CP du 14 février 2015 et "Law on Public investment", No. 49/2014/QH13 du 18 juin 2014.

CMP contient en son article 53 les seuils au-delà desquels la procédure prévue en son sein sera applicable. En-deçà de ces seuils, les procédures sont définies par arrêté du Ministre en charge de l'économie et des finances. Toutefois, rien n'indique que ces seuils s'appliquent aux DSP. En effet, d'une part l'article 53 ne le mentionne pas expressément et, d'autre part, l'article 82 organise un régime de passation spécifique pour les DSP, tel qu'exposé ci-dessous, qui ne prévoit pas une telle exception.

### 2.2.3 Revue critique du cadre légal et réglementaire des PPP

Les principaux enjeux identifiés par notre analyse du cadre légal et réglementaire actuel s'articulent autour des points suivants.

#### Contrats de partenariat

##### Complétude du cadre légal et réglementaire

La Loi mais aussi le Décret contiennent plusieurs renvois à d'autres textes légaux ou réglementaires. Si une majorité de ces renvois a fait l'objet de dispositions les appliquant, ce n'est pas le cas de tous. Le tableau ci-dessous présente l'état d'avancement du cadre légal et réglementaire des contrats de partenariat au Sénégal.

Table 2-3 : Etat d'avancement du cadre légal et réglementaire

Texte contenant le renvoi	Article de renvoi	Objet du renvoi	Etat de traitement du renvoi
Loi	Article 3	<b>Composition, organisation et fonctionnement du CNAPPP</b>	<b>Non</b>
	Article 5	Composition et fonctionnement de la Commission d'appel d'offres	Opéré dans le Décret d'application
	Article 8	Méthodologie déterminant les critères d'élaboration de l'évaluation préalable	Opéré, dans la boîte à outils des PPP <sup>22</sup>
	Article 13	Conditions de l'appel d'offres restreint	Opéré dans le Décret d'application
	Article 28	Modalités de mise en œuvre des dispositions relatives aux offres spontanées	Opéré dans le Décret d'application
	Article 30	<b>Modalités particulières de passation de contrat complémentaire par les collectivités locales</b>	<b>Non</b>
	Article 38	Evaluation périodique des contrats de partenariat par le CNAPPP	Opéré dans le Décret d'application
	Article 39	<b>Audit périodique des contrats de partenariat par le Conseil des Infrastructures</b>	<b>Non</b>
Décret d'application	Article 19	<b>Comité de mise au point des contrats de partenariat</b>	<b>Non</b>
	Article 20	<b>Comité de négociation des offres spontanées</b>	<b>Non</b>

<sup>22</sup> <http://www.ppp.gouv.sn/Modele-d-evaluation-prealable.html>

La loi n°2004-14 du 1<sup>er</sup> mars 2004 instituant le Conseil des Infrastructures prévoit bien des compétences du Conseil des Infrastructures mais ces dispositions se réfèrent aux contrats de CET instaurés par la loi n°2004-13 du 1<sup>er</sup> mars 2004 relative aux contrats de Construction-Exploitation-Transfert d'infrastructures désormais abrogée. Certaines des dispositions de cette loi se réfèrent au « partenariats public-privé » et sont ainsi applicable aux PPP<sup>23</sup>. Toutefois, les missions nouvelles, en particulier celle de l'audit des contrats de partenariat, ne figurent pas dans cette loi.

Une réforme de la Loi instituant le Conseil des Infrastructures est nécessaire afin de prendre en compte l'évolution des rôles dudit Conseil apparue avec la Loi. L'article 8 de la Loi CI prévoit simplement que « *Le Conseil des infrastructures exerce des attributions spécifiques d'appui et de surveillance de la conduite des projets en partenariat public / privé* ». Il devrait être précisé la réalisation d'audit périodique.

Lors de l'exécution du contrat de partenariat, le CI donne un avis en cas de contrat complémentaire et d'avenant au contrat (articles 30 et 31 de la Loi). La Loi relative au CI prévoit actuellement : « *En particulier, dans les cas prévus par la loi relative aux contrats de Construction-Exploitation-Transfert d'infrastructures, le Conseil des infrastructures instruit les demandes d'avis qui lui sont soumises.* » La référence à la Loi CET devrait être supprimée et remplacée par une référence à la Loi.

De plus, le CI est en charge du règlement des litiges selon la Loi (article 36) alors que la Loi CI ne prévoit actuellement « A la demande des parties contractantes et des usagers, le Conseil des infrastructures fournit un appui de médiateur pour prévenir les litiges et faciliter leur règlement. » La mission donnée par la Loi au CI est plus large que ce qui existe, ce que la Loi CI devra prendre en compte.

En dehors de ces modifications, toutes les références à la Loi CET sont à supprimer et à remplacer le cas échéant par la Loi<sup>24</sup>.

Le tableau montre additionnellement qu'il reste à adopter des dispositions d'application de la Loi (article 30 de la Loi). Cela pourrait être fait par un complément au Décret, ou bien par l'adoption d'un nouveau décret. Dans les 2 cas, s'agissant de décrets, la procédure d'adoption sera la même. Il manque aussi des arrêtés, les deux renvois du Décret faisant mention d'arrêtés du Ministre chargé des Partenariats. Ces textes devront être adoptés.

Enfin, reste à adopter le décret relatif au CNAPPP. Celui-ci devra être adopté en priorité, la réalisation de projets de PPP étant complexe sans l'intervention d'un organisme expert tel que le CNAPPP.

---

<sup>23</sup> L'article 1 indique en particulier que « *Le Conseil des infrastructures évalue également l'environnement juridique du partenariat public/privé et soumet aux pouvoirs publics les propositions de réforme qui lui paraissent appropriées* ».

<sup>24</sup> L'Exposé des motifs et les articles 1, 6 et 8 contiennent des références expresses

### **Evaluation préalable**

Si une évaluation préalable est requise par la Loi et que les textes réglementaires en ont précisé le contenu, cette évaluation pourra être succincte en cas d'urgence<sup>25</sup>, exception qui ne présente que peu de garanties.

Une évaluation préalable doit être préparée par l'autorité contractante avec le concours du Comité National d'Appui aux PPP (le CNAPPP). Cette évaluation fait « *apparaître les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent l'autorité contractante à engager la procédure de passation d'un tel contrat.* » De plus, elle « *comporte une analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable* ».

Le CNAPPP est chargé d'élaborer une méthodologie des critères d'élaboration de l'évaluation dans les conditions fixées par arrêté du ministre en charge des partenariats. Un modèle de rapport d'évaluation préalable est en effet disponible au sein de la « Boîte à outils PPP ». Celui-ci semble contenir les éléments d'analyse requis par la Loi. Ce rapport présente la structure suivante :

- Présentation générale
  - Présentation du partenaire public
  - Contextualisation du projet
  - Périmètre du projet
  - État d'avancement du projet
- Partie juridique
  - Présentation des différents schémas juridiques envisageables
  - Exposé, le cas échéant, des raisons justifiant un contrat de partenariat
- Analyse comparative
  - Éléments comparatifs de périmètre et de calendrier des schémas retenus
  - Coûts et recettes éventuelles de valorisation
  - Analyse comparative de la VAN du projet
- Synthèse et recommandations

Un modèle de matrice des risques est disponible aussi. Celui-ci présente les catégories et risques, leur répartition selon que le contrat est une maîtrise d'ouvrage public ou un PPP, les phases affectées, ainsi que des exemples.

---

<sup>25</sup> Article 8 de la Loi

Le cadre légal et réglementaire de l'évaluation préalable des contrats de partenariat semble développé. Il existe toutefois une exception : « *lorsqu'il s'agit de faire à une situation d'urgence, cette évaluation peut être succincte* ». Il est souhaitable qu'un contrôle de cette condition existe par l'une des institutions du cadre légal. Il pourrait s'agir du CNAPPP.

Enfin, le contenu de l'évaluation préalable succincte devrait être indiqué. En effet, si l'évaluation peut être succincte, il demeure que certains éléments doivent être pris en compte pour permettre un projet qui fonctionnera.

L'évaluation préalable devra montrer que l'une des 3 conditions suivantes au minimum est remplie :

- Compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ;
- Le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles que soient les causes de ce retard, ou de faire face à une situation imprévisible ;
- Compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement ne saurait à lui seul être déterminant.

La première condition est généralement utilisée dans la région pour déterminer quel mode de passation sera adapté ; à savoir un appel d'offres avec ou sans pré-qualification, en une ou deux étapes.

La seconde condition présente une troisième notion d'urgence au sein de la Loi. En effet, l'article 1<sup>er</sup> contient une définition de l'urgence, d'une part, une définition de l'urgence impérieuse, d'autre part. La différence entre l'urgence de l'article 1 et l'urgence mentionnée ici est que, dans le premier cas, elle doit résulter « d'un évènement imprévisible et extérieur à l'autorité contractante » alors que dans le second cas, les causes du retard n'importent pas. De plus, dans le premier cas, il s'agit d'un retard affectant fondamentalement la réalisation d'équipements ou l'exercice d'une mission de service public, aspect fondamental qui n'apparaît pas dans le second cas.

La multiplication des urgences et de leurs définitions peut porter à confusion. Il convient d'éclaircir cette situation, ce qui peut être fait à l'occasion de l'adoption du décret d'application restant à adopter.

#### **Absence de stratégie nationale des PPP**

Le Consultant note qu'il n'existe pas, au sein du cadre légal et réglementaire, de stratégie nationale des PPP, ou d'inclusion des PPP au sein de la stratégie nationale des

investissements. Ainsi, le seul élément qui permet de s'assurer de l'adéquation du projet avec les ambitions du Gouvernement consiste en l'avis du Conseil des Infrastructures qui porte sur « *l'évaluation de la conformité du projet à la stratégie globale de développement des infrastructures, aux normes environnementales et d'aménagement du territoire* ».

L'Unité PPP a toutefois développé un modèle de « note de concept » qui requiert, au niveau de l'identification des projets, de présenter les éléments principaux. Il s'agit de la définition du projet, de son contexte, d'un diagnostic préliminaire de faisabilité ainsi que d'opportunité et enfin des suites à donner au projet.

Si l'existence d'une note de concept peut palier certaines lacunes, l'absence d'une stratégie nationale déterminée en amont peut entraîner un développement désorganisé de projets qui ne permet pas le déploiement le plus efficace des infrastructures. Il convient ainsi d'élaborer une stratégie nationale des PPP et de s'assurer que les projets sont entrepris en conformité avec cette stratégie.

### Avis et autorisations

Avant l'engagement de la procédure de passation (article 10 de la Loi), le Ministre en charge des finances doit donner un avis favorable qui porte, d'une part, sur la conformité du projet avec les objectifs de la politique budgétaire globale, d'autre part, sur l'évaluation des implications budgétaires du projet et l'analyse de sa soutenabilité à long terme sur les finances publiques, enfin, sur l'assiette foncière du projet d'investissement le cas échéant.

Le Conseil des Infrastructures doit donner un avis favorable basé notamment sur « *l'évaluation de la conformité du projet à la stratégie globale de développement des infrastructures, aux normes environnementales et d'aménagement du territoire* ».

Le Premier Ministre autorise ensuite la passation du contrat de partenariat, sur la base de sa saisine par le CNAPPP. En l'absence de précision, le rôle du CNAPPP en ce cas est incertain. Se contente-t-il de transférer la demande au Premier Ministre ou opère-t-il un contrôle ou une relecture ? Envoie-t-il toutes les demandes ou fonctionne-t-il comme un filtre, rejetant les demandes qui feront manifestement l'objet d'un refus par exemple ?

Le Décret indique que le CNAPPP peut faire connaître sous forme de notes d'observations techniques au Conseil des Infrastructures, au Ministre des Finances ou à tout autre organe compétent, les observations, commentaires ou réserves qu'appelle, de sa part, le dossier soumis par l'autorité contractante. Sans doute la mention « tout autre organe compétent » peut-elle comprendre le Premier Ministre mais, d'une part, pourquoi ne pas l'avoir mentionné explicitement puisque le CNAPPP le saisit et, d'autre part, quels sont les autres organes compétents ? S'agit-il des autorités sectorielles ?

Le **Consultant recommande** d'éclaircir ce point, en s'assurant d'accorder au CNAPPP un rôle lui permettant de faire valoir son expertise. La participation de l'organe expert au processus de préparation des projets de PPP constitue en effet une meilleure pratique, mise en œuvre dans la sous-région. Le CNAPPP doit faire l'objet d'un décret fixant sa composition, son organisation et son fonctionnement. Ce décret devra contenir ce rôle attribué au CNAPPP.

### **Les modes de passation des contrats de partenariat**

Les contrats de partenariat peuvent être passés par appel d'offres, par entente directe ou par procédure négociée. Le principe est celui de l'appel d'offres international en 2 étapes avec pré-qualification. L'article 13 de la Loi prévoit que l'appel d'offres en une étape avec pré-qualification est aussi possible sur avis du Conseil des Infrastructures sur la base d'une note justifiant ce choix.

Le Consultant note, d'une part, que cette possibilité ouverte fait référence à l'appel d'offres en une étape avec pré-qualification sans qu'il soit précisé que celui-ci ait à être international. Cela signifie-t-il que l'appel d'offres en une étape est national ou communautaire, ou bien qu'il peut être national, communautaire ou international ?

De plus, il est inhabituel de voir le recours à un type d'appel d'offres ouvert être limité et soumis à l'obtention d'un avis.

### **La passation de contrats de PPP par la négociation directe**

La Loi prévoit plusieurs exceptions aux principes de l'appel d'offres en particulier les offres spontanées et les contrats complémentaires à des contrats de PPP existants

#### Les offres spontanées (articles 24 à 28 de la Loi)

L'exposé des motifs de la Loi indique que la loi CET n'a pas permis de susciter des projets d'initiative privée et qu'il faut donc « assouplir » le mécanisme de traitement des offres spontanées. L'exposé des motifs indique que l'appel d'offres « demeure le principe », il doit être prévu différentes possibilités de recourir à la négociation directe.

A la lecture des articles 24 à 28 de la Loi, on peut soutenir qu'en matière d'offres spontanées, c'est le recours à la négociation directe qui est la règle, l'appel d'offres étant une exception à défaut. Le régime sénégalais des offres spontanées est donc différent de la majorité des réglementations étrangères sur les PPP soit qui interdisent les offres spontanées, soit qui les autorisent mais les font obligatoirement rentrer dans le champ de l'appel d'offres sauf exceptions très limitées.

Selon la Loi, le recours à la négociation directe est possible sous réserve de respecter les conditions suivantes. Le cout estimatif global de l'offre doit être supérieur ou égal à 50 milliards FCFA pour les projets dont l'autorité contractante est l'Etat. Parmi les conditions suivantes, deux au minimum doivent être remplies :

- La part de financement privé du projet représente au moins 70% des coûts d'investissement initiaux, et sous réserve de preuves concrètes que le projet est financièrement viable pendant toute sa durée de vie ;
- Le projet est compétitif par rapport aux conditions générales du marché ;
- Le projet constitue une innovation technologique ou technique de pointe et fournit des solutions économiques et écologiques viables indispensables à l'autorité contractante.

Les offres spontanées doivent de plus contenir des engagements :



- Une part significative de l'emploi est réservée à la main d'œuvre locale ;
- Le transfert de technologie est favorisé ;
- La sous-traitance aux opérateurs économiques nationaux est favorisée ;

L'article 26 de la Loi détaille le contenu du dossier d'offre spontanée ; Celui-ci doit contenir certaines analyses telles que les « *avantages économiques et financiers attendus du projet* », la « *compétitivité du projet* » une « *analyse des risques* », un « *schéma de répartition et d'atténuation des risques* », le « *plan de financement du projet* », et les « *études complémentaires à réaliser, leur coût et leur financement* ».

Bien que l'article 26 ne cite pas le concept, on peut supposer que le dossier de l'offreur spontané doit contenir une « évaluation préalable » du projet au sens de l'article 8 de la Loi.

En cas d'acceptation de l'offre spontanée par l'autorité contractante, le CNAPPP et le Ministre en charge des finances, saisis par l'autorité contractante, doivent donner un avis. Le CNAPP, après avoir vérifié l'éligibilité de l'offre spontanée (respect des conditions de l'article 25) émet un avis sur différentes composantes du dossier de l'offreur spontané donc certaines sont contenues dans ledit dossier (cf. liste de l'article 26) et d'autres non, comme par exemple le potentiel de création d'emploi ou les modalités de transfert de technologie. Si cette information ne figure pas dans le dossier de l'offreur, on voit mal sur quelle base le CNAPPP peut émettre un avis. L'adoption par le CNAPPP d'un dossier type des rubriques d'une offre spontanée lèverait toute ambiguïté sur les informations à fournir côté offreur et les informations à vérifier côté CNAPPP.

Le Consultant note toutefois que le CNAPPP fournit un avis concernant les études contenues dans les dossiers des offres spontanées alors qu'il n'a pas de rôle dans le cadre des évaluations préalables des offres d'initiative publique.

Le Ministre en charge des finances opère lui un contrôle de la soutenabilité budgétaire de l'offre spontanée et doit s'assurer que le projet est financièrement et économiquement viable. Ces avis servent de base à la demande d'autorisation faite au Premier Ministre ou à l'organe délibérant de la collectivité publique d'une demande d'autorisation de négocier le contrat directement avec le porteur de l'offre. Dans ce cas, le CNAPPP et le Ministre en charge des finances émettent un avis relatif au projet de contrat négocié. Une fois le contrat signé par les parties, celui-ci est soumis au Premier Ministre pour approbation.

La Loi énonce curieusement en son article 28 que si l'offre spontanée ne remplit pas les conditions de l'article 25, elle est alors soumise à la procédure d'appel d'offres. Compte tenu du fait que l'article 25 concerne les conditions de recevabilité d'une offre spontanée et non pas le contenu d'une telle offre régi par l'article 26, on ne peut plus soutenir qu'il s'agit d'une offre spontanée soumise à procédure d'appel d'offres précisément car la qualification d'offres spontanées (critères d'éligibilité) fait défaut.

On doit donc en conclure qu'une offre répondant aux critères d'éligibilité de l'article 25 sera traitée en négociation directe même si le contenu de l'offre ne répond pas aux prescriptions de l'article 26, en particulier une analyse coût/avantage favorable et qu'en conséquence

aucune offre spontanée éligible à l'article 25 ne peut être traitée par la voie de la procédure d'appel d'offres. La négociation directe est donc la règle pour les offres spontanées et cette position du droit sénégalais diverge de celle de nombreuses législations sur les PPP.

#### Les contrats complémentaires aux contrats de partenariat (article 30 de la Loi)

Un tel contrat (complémentaire à un contrat de PPP déjà existant) peut être passé par entente directe lorsqu'un projet en cours d'exécution a fait l'objet d'un contrat de partenariat et qu'une extension est justifiée pour des raisons de nécessité économique, sociale ou culturelle ou bien pour des motifs liés à des exigences de cohérence dans la gestion technique et financière du projet objet du contrat de PPP préexistant.

Les avis du Conseil des Infrastructures et du Ministre en charge des finances sont nécessaires, de même qu'une autorisation du Premier Ministre sur saisine du CNAPPP.

La limite de l'extension autorisée est que le contrat complémentaire ne doit pas affecter « *la nature globale du contrat* ». Ceci laisse donc entendre que le contrat complémentaire pourrait affecter sensiblement la valeur du contrat et plus généralement les clauses financières du contrat alors que ce point est un élément important (mais non dominant contrairement aux marchés publics traditionnels) de toute procédure d'appel d'offres en vue de la conclusion d'un PPP.

Il conviendrait donc que la CNAPPP élabore sa doctrine quant au point de savoir si une modification substantielle des conditions financières d'un contrat de PPP à l'occasion d'un projet de contrat complémentaire constitue ou non une modification de « la nature globale du contrat »

#### **La constitution de la société de projet**

L'article 23 de la Loi prévoit que « *l'opérateur du projet doit se constituer, trois mois au plus tard après la signature du contrat de partenariat sous la forme d'une société de droit sénégalais dont le capital est constitué au minimum de vingt pour cent d'apports provenant d'opérateurs économiques nationaux* ».

Il est ainsi prévu un mécanisme de participation des tiers au capital de la société mettant en œuvre le projet. Ce type de société est communément dénommé Société de Projet ou SPV en anglais. On note toutefois que ces tiers sont des « opérateurs économiques » dans le premier paragraphe de l'article 23, puis sont qualifiés « d'investisseurs nationaux » dans le troisième paragraphe de cet article.

L'utilisation de ces termes qui se rapportent à deux notions distinctes crée une incertitude quant aux tiers visés par ce mécanisme : le capital de la Société de Projet ne doit-il être ouvert qu'à des opérateurs économiques, ce qui exclurait les particuliers souhaitant investir pour des raisons non professionnelles ? S'agit-il de tous investisseurs nationaux ce qui inclue alors toutes les catégories d'investisseurs ?

La résolution de l'incertitude tient en la raison pour laquelle cet accès au capital de la Société de Projet est ouvert. La réponse semble être donnée par l'article 23 qui indique que cette entrée au capital se fait dans les 3 mois de la signature du contrat de PPP. A cette date, le projet ne génère bien entendu aucun revenu et la société de Projet va avoir une situation

déficitaire et d'endettement à fortiori si elle doit engager de lourds investissements pour le projet. Il est donc peu probable qu'elle puisse intéresser un investisseur cherchant un retour sur investissement sécurisé et une rentabilité non ou peu risquée.

Il est en revanche raisonnable de penser que la Société de Projet puisse intéresser des opérateurs économiques et en particulier ceux qui participent au projet de façon indirecte (fournisseurs, sous-traitants, prestataires de services, etc.) et qui par leur activité professionnelle contribuent au succès du projet.

Par la suite rien n'interdit aux actionnaires de la Société de Projet d'ouvrir le capital de celle-ci à des tiers non opérateurs. Dans ce cas, cette ouverture de capital sera libre et non enfermée dans les limites et formalités de l'article 23 de la Loi

L'article 23 indique que la valorisation des titres est faite par un expert indépendant. Il est douteux que cette expertise tierce soit nécessaire et utile 3 mois après la conclusion du contrat de PPP. En effet, de nouveau, soit la Société de Projet n'aura pas encore d'activité soit elle débutera juste ses activités. En tout état de cause, il n'existera aucun bilan ou compte d'exploitation et la valeur de la société se résumera aux matériels et immatériels apportés par ses fondateurs (valeur d'actif net). Cette valeur risque d'être négative si la Société de Projet supporte le ou les prêts(s) nécessaire(s) au projet (prêts d'organismes financiers, prêt d'actionnaires en compte courant, etc.). Dès lors, il est probable que la valeur des titres de la Société de Projet à 3 mois se limite à la valeur nominale des titres ce qui ne nécessite aucun expert.

Enfin, l'article 23 prévoit que si les titres ne sont pas acquis dans les 3 mois, l'Etat du Sénégal les acquiert et doit les revendre dans les deux ans. La propriété de ces titres par l'Etat est donc provisoire sans que soit indiqué quelle sera la situation si au terme des deux ans, tous les titres détenus provisoirement ne sont pas vendus faute d'acheteurs. Assurément ils seront conservés par l'Etat. Ceci n'est pas sans poser des complications pour répartir le capital de la Société de Projet sachant que les bonnes pratiques enseignent que le(s) signataire(s) du contrat de PPP (candidat(s) sélectionné(s) par appel d'offres) doit(vent) être majoritaire(s) au sein de la Société de Projet pour mettre en œuvre en toute responsabilité l'offre retenue.

### **Délégations de service public**

Les paragraphes suivants présentent les recommandations du Consultant concernant les phases principales d'une DSP : sa préparation, sa passation et son exécution, ainsi que le cas particulier des offres spontanées.

### **Préparation des DSP**

L'article premier du CMP indique (soulignements ajoutés) :

*« Le présent décret fixe les règles régissant la préparation, la passation, l'exécution et le contrôle des marchés conclus par les personnes morales mentionnées à l'article 2 pour répondre à leurs besoins en matière de réalisation de travaux et d'achat de fournitures ou de services, ainsi que la passation et le contrôle des contrats portant participation à l'exécution d'un service public ».*

On note que la préparation et l'exécution ne sont pas reprises s'agissant des contrats portant participation à l'exécution d'un service public. Il en résulte que les dispositions relatives à la préparation et à l'exécution des contrats ne s'appliquent qu'aux marchés publics traditionnels. Les DSP sont soumises aux seules règles relatives à la passation et au contrôle.

L'article 82 du CMP, relatif aux dispositions spécifiques aux contrats portant participation à l'exécution du service public, prévoit toutefois un rapport d'opportunité préparé par l'autorité contractante. La Direction chargée du contrôle des marchés publics rend un avis sur la procédure de passation, sur la base de ce rapport.

Celui-ci « *fait notamment ressortir :*

- *L'organisation et le mode de gestion du service public concerné s'il existe, y compris les dysfonctionnements éventuels et les tarifs pratiqués ;*
- *Les évolutions souhaitées du service actuel ou les caractéristiques du service à créer, en matière notamment d'investissements, de niveaux de prestations et de tarifs ;*
- *Le type de gestion déléguée envisagé, ses avantages comparatifs ainsi que les principales caractéristiques de la convention de délégation, notamment sa durée. »*

Le Consultant note le caractère très succinct et général du contenu de ce rapport d'opportunité. Notamment, si les « avantages comparatifs » sont à présenter, il n'est pas précisé à quels autres modes contractuels – à supposer qu'il s'agisse de modes contractuels et non de la prise en charge directe par l'autorité contractante – le contrat doit être comparé : s'agit-il d'autres types de DSP ou bien d'autres contrats de la commande publique ?

Le **Consultant recommande** d'étoffer ce rapport d'opportunité, qui permet de déterminer les chances de succès du projet. Il s'agit en particulier de s'assurer que la DSP est comparée avec d'autres contrats de la commande publique, tel que les marchés publics traditionnels, et que l'analyse des avantages comparatifs ne concerne pas seulement les différents types de DSP. Il convient aussi d'étudier la répartition des risques, élément essentiel de toute DSP, ainsi que leur allocation.

Cette recommandation peut être mise en œuvre par l'adoption de modèles d'évaluation préalable, tels qu'ils existent pour les contrats de partenariat. Ces modèles détaillent le contenu des évaluations requises.

Plus généralement, les évaluations préalables devraient contenir une analyse de l'impact socio-économique du projet, de ses impacts environnementaux, de sa soutenabilité budgétaire et rentabilité financière, de l'identification et la répartition des risques ainsi que d'une étude de marché.

L'article 141 du CMP prévoit que la Direction chargée du contrôle des marchés publics (DCMP) émet un avis sur les dossiers d'appel à la concurrence avant le lancement de la procédure de passation concernant les conventions de délégation de service public.

## Passation

En application de l'article 3 du CMP :

*« Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, la conclusion des contrats portant participation des cocontractants des personnes publiques à l'exécution d'un service public visé à l'article 10 du Code des Obligations de l'Administration est soumise aux règles de passation et de contrôle prévues par le présent décret ».*

Toutefois, l'article 82 relatif aux conventions de DSP indique que ces contrats *« sont attribués conformément aux principes définis à la présente section »*. Ceci constitue donc une disposition réglementaire contraire à la soumission des règles de passation et de contrôle prévues par le CMP. Ainsi, les DSP ne seront soumises qu'aux seules dispositions explicitement applicables aux DSP.

L'article 82 dispose des procédures de passation suivantes pour les DSP :

Appel d'offres ouvert avec pré-qualification,

Appel d'offres en deux étapes,

Appel d'offres en une étape,

Entente directe.

Le choix entre les 2 premières options se fera *« conformément aux dispositions du présent décret »*, selon la complexité du projet. Le chapitre 4 du CMP est relatif aux appels d'offres, l'article 60 indiquant qu'il s'agit de la *« procédure par laquelle une autorité contractante attribue le marché sans négociation, après appel à la concurrence, au candidat qui remet l'offre conforme évaluée la moins disante »*.

Les appels d'offres ouverts en deux étapes peuvent être utilisés *« dans le cas de marchés d'une grande complexité ou lorsque la personne responsable du marché souhaite faire son choix sur la base de critères de performance et non de spécifications techniques détaillées »*. Le recours à cette procédure doit être motivé et soumis à l'avis préalable de la DCMP (article 72).

L'article 82, spécifique aux DSP, prévoit que *« la sélection se fait en une seule étape lorsque l'autorité contractante est en mesure de définir les spécifications techniques détaillées et les critères de performance ou les indicateurs de résultats précis permettant d'attribuer le contrat »*.

Il découle de ce qui précède que l'appel d'offres ouvert avec pré-qualification est le mode de passation de principe, puisqu'il n'est pas soumis à conditions.

La procédure de passation applicable aux DSP est difficile à déterminer et requiert la lecture croisée de nombreuses dispositions. Le **Consultant recommande** de regrouper dans la section relative aux DSP les dispositions qui lui sont applicables, ou au moins d'y intégrer des références précises (à des articles, sections ou chapitres) qui permettront de déterminer avec certitude quelles dispositions sont à appliquer par les autorités contractantes.

Le CMP ayant été adopté par décret, cette modification peut être réalisée par décret. Il est aussi possible d'adopter un décret qui aurait vocation à identifier et compléter les dispositions relatives aux DSP. Cela favorise la sécurité juridique et limite les risques de voir une procédure de passation non conforme annulée, avec tous les coûts et conséquences qu'une telle annulation implique.

La passation d'une DSP par entente directe est possible dans les cas suivants (article 82) :

- Urgence constatée par la DCMP nécessitant une intervention immédiate visant à assurer la continuité du service public, sans possibilité de procéder à un appel à la concurrence ni pour l'autorité contractante d'assurer elle-même la continuité ;
- Lorsqu'une seule source est en mesure de fournir le service demandé.

S'agissant de la condition d'urgence, l'intervention de la DCMP devrait permettre de vérifier que les conditions sont effectivement remplies, si tant est qu'elle dispose des moyens nécessaires pour ce faire.

Si le second cas correspond à une exception souvent utilisée dans la sous-région, celle-ci est habituellement définie pour éviter son utilisation excessive. Au Bénin par exemple, l'entente directe ne peut être utilisée que lorsqu'un seul partenaire privé peut réaliser le projet pour des raisons techniques, pour des raisons liées à la protection de brevets, de droits d'auteur ou d'autres droits de propriété intellectuelle ou des raisons liées à la protection d'autres droits exclusifs<sup>26</sup>. De plus, il n'est pas prévu ici de contrôle d'une autre autorité telle que la DCMP. Cela risque de provoquer une utilisation excessive de l'entente directe, alors même que celle-ci ne permet pas toujours aux autorités contractantes d'obtenir les meilleures conditions de mise en œuvre du contrat.

Le **Consultant recommande** de s'assurer que le recours à l'entente directe demeure exceptionnel. Notamment, il convient de définir le cas où une seule source est en mesure de fournir le service demandé et d'instituer un contrôle de la DCMP de cette condition. Cela implique que la DCMP dispose de suffisamment de temps et de moyens pour étudier si les conditions d'utilisation de l'entente directe sont remplies.

Cela pourra être fait, comme ci-dessus, par la modification par décret du CMP directement ou par l'adoption d'un décret supplémentaire.

### **Offres spontanées**

L'offre spontanée est définie à l'article 4 du CMP comme une « *offre relative à la fourniture de biens, à la prestation de services et à la réalisation de travaux notamment dans le cadre de marché clé-en-main assorti d'un montage financier, qui n'est soumise en réponse ni à un appel à concurrence, ni à une sollicitation par entente directe.* »

Cette définition, à l'instar de la section relative aux offres spontanées, ne mentionnant pas les DSP, ne s'applique pas aux DSP. Quel est donc le régime auquel sont soumises les offres spontanées de DSP ? Faut-il en déduire qu'elles sont possibles sans règles applicables,

---

<sup>26</sup> Article 18 de la loi n°2016-24 portant cadre juridique du partenariat public privé en République du Bénin

possibles avec une application des règles relatives à la passation des DSP d'initiative publique, ou ne peuvent être acceptées par les autorités contractantes ?

Le **Consultant recommande** une clarification sur ce point. La meilleure pratique consiste, si les offres spontanées peuvent être acceptées par les autorités contractantes, à les soumettre à une mise en concurrence avec un régime proche, si non identique, à celui des offres émanant des personnes publiques.

Cela pourra être fait, comme ci-dessus, par la modification par décret du CMP directement ou par l'adoption d'un décret supplémentaire.

### **Exécution**

L'article 82 du CMP dispose de l'applicabilité des dispositions relatives au contrôle des marchés et aux sanctions pour non-respect de la réglementation des marchés publics aux DSP. S'agissant du contrôle, cela implique un contrôle de l'Organe chargé de la régulation des marchés publics, qui assure le contrôle *a posteriori* du respect des règles nationales et de l'UEMOA relative à la passation et l'exécution des DSP (article 145 du CMP). Les articles 147 et 148 prévoient les sanctions des agents de l'État et autres personnes morales de droit public d'une part et des candidats ou titulaires des DSP d'autre part. Est de plus prévu un avis de la DCMP sur les avenants aux conventions de DSP.

De nouveau, comme pour la passation, ces dispositions sont éparpillées et des doutes se présentent s'agissant de l'applicabilité aux DSP de certains articles ne comprenant pas de mention explicite aux DSP. Mais, le **Consultant note** aussi que ces dispositions sont incomplètes. Les DSP sont souvent des contrats de longue durée et leur exécution requiert à *minima* un cadre, ce qui n'existe pas au sein du CMP. Il s'agit par exemple des conditions de modification du contrat, ou encore du règlement des différends.

L'article 82 indique que « *Les conditions d'exécution des dispositions spécifiques aux contrats portant participation à l'exécution du service public sont précisées par des textes réglementaires pris en application des dispositions de la présente section 4* ». Il est indiqué que les textes réglementaires sont « pris en application des dispositions de la présente section 4 ». Toutefois, la présente section 4 est relative aux offres spontanées et ne mentionne pas de texte réglementaire.

Enfin, ces textes réglementaires n'ont pas, à la connaissance du Consultant, été adoptés. Ainsi, il convient d'adopter ces textes et de s'assurer que leur contenu permet d'encadrer les événements principaux de l'exécution d'une DSP.

## **2.2.4 Analyse de conformité du cadre légal et réglementaire par rapport au projet de Directive UEMOA**

### **Éléments clés de la directive UEMOA**

Le Consultant est en possession d'un texte non daté dénommé « Projet de Directive N /2016/CM UEMOA » dont une copie est jointe en annexe au présent rapport.

Nos commentaires sur ce document font délibérément abstraction du fait que certaines rédactions sont maladroites ou peu précises puisque le texte en possession du Consultant n'est qu'un projet et non le texte final de la directive.

Ainsi, sans préjudice d'une version plus à jour du projet de directive, les commentaires généraux résultant de son analyse sont les suivants.

### **Organisation générale du projet de directive facilitant sa transposition au plan national**

La directive se compose de 8 titres depuis les dispositions générales (I) jusqu'aux dispositions transitoires (VIII). Cette organisation juridique suit l'organisation générale des lois et notamment des lois PPP et simplifie ainsi la comparaison entre les cadres juridiques nationaux actuels et la directive UEMOA à laquelle ces cadres nationaux devront se conformer dans les 2 ans de l'entrée en vigueur de la directive.

### **Principaux apports du projet de directive**

La directive présente le mérite d'aborder des thématiques souvent oubliées ou sommairement abordées dans les législations PPP nationales, à savoir :

#### **→ Au plan des principes généraux (article 2)**

Les PPP sont affirmés comme étant une composante de la commande publique et à ce titre doivent assurer son efficacité et veiller à la meilleure utilisation des deniers publics. L'appréciation d'un projet de PPP doit donc se faire à la lumière de ces principes et non pas exclusivement au regard de considérations économiques, techniques et juridiques de l'étude de faisabilité ou de considérations financières et budgétaires au titre de l'étude de soutenabilité.

Le positionnement de ces principes dès l'article 2 permet de mieux justifier la nécessité d'une analyse de besoins (article 8), d'une programmation de l'investissement public (article 8) et d'une analyse d'utilité économique et sociale et d'opportunité au sein de l'évaluation préalable du projet (article 10).

#### **→ Au regard de la gouvernance du cadre institutionnel (article 7)**

Ces règles de gouvernance conduisent à une séparation claire et effective des différents acteurs institutionnels d'un processus PPP et de leurs fonctions. L'exposé de ces règles de gouvernance permet notamment d'éviter des cumuls et des conflits de compétences ainsi que des allocations contestables de responsabilités.

#### **→ Au regard de la prise en compte des autorités sectorielles dans un processus PPP (article 7)**

La mention de leur intervention dans le processus PPP doit être saluée. Toutefois l'obligation faite aux Etats membres de les impliquer dès le processus « d'initiation » est contestable car trop anticipé si l'initiation s'entend de l'identification des projets. Le terme « initiation » étant susceptible de faire l'objet de différentes interprétations, les Etats membres disposent de fait d'une certaine marge de manœuvre pour prévoir la période à laquelle les autorités sectorielles doivent être impliquées.



→ **Au regard de l'exigence de programmation des PPP (Chapitre I du Titre 4)**

L'exigence de programmation permet d'introduire le sujet des stratégies nationales de développement des Etat membres mises en œuvre dans le cadre de programmes d'investissements.

→ **Au regard de la préférence nationale ou communautaire (articles 9 et 16)**

L'affirmation de ce principe permet à chaque Etat membre d'introduire dans sa législation des règles de préférence des acteurs économiques nationaux ou communautaires et de réduire ainsi les risques d'impacts négatifs, au plan national ou communautaire, du jeu des règles de concurrence en matière d'appel d'offres qui peuvent favoriser de fait des opérateurs internationaux et étrangers au détriment des opérateurs nationaux.

→ **Au regard de l'exigence de budgétisation des PPP (article 11)**

L'exigence de budgétisation permet d'obliger les personnes publiques à tenir compte des impacts budgétaires des projets et renforce l'exigence d'études de soutenabilité budgétaire (article 10).

→ **Au regard de l'exigence de publication des contrats de PPP (article 22)**

L'exigence de publication des contrats conclus permet d'assurer une pleine transparence des transactions PPP et est conforme à la pratique internationale en la matière. Cette exigence étant déconnectée du mode de passation de marché retenu, elle doit donc s'appliquer à tous les modes de passation y compris donc aux contrats conclus en gré à gré.

→ **Au regard du contrôle et suivi des contrats PPP conclus (article 29).**

Compte tenu de l'importance du suivi des contrats PPP pour le succès des projets PPP par les personnes publiques et l'anticipation des dérives, il est notable de constater que la directive expose de façon pratique le déroulement d'un contrat PPP.

**Principales faiblesses du projet de directive**

Exception faite de questions rédactionnelles et de l'insuffisance des définitions, les principales faiblesses du projet de directive sont les suivantes :

→ **Absence de principes devant régir les fonctions et missions des entités du cadre institutionnel (Titre 3)**

En dépit de l'énoncé du Titre 3 et sans préjudice des règles de gouvernance précitées, la directive est quasi muette sur les principes devant régir les fonctions et missions de la ou des entité(s) du cadre institutionnel. A cet égard, si la directive indique que les Etats membres peuvent mettre en place une « Unité Nationale » en charge des PPP, elle est muette quant aux missions et fonctions qui pourraient être dévolues à cette unité.

→ **Insuffisante description des différentes étapes du processus conduisant de l'identification d'un projet à la conclusion du contrat de PPP (articles 8 et 10)**

On peut être surpris que la phase d'identification et d'études préalables à une mise sur le marché d'un projet de PPP soient résumées dans deux articles rédigés avec peu de détail. Lorsque l'on sait que le succès ou l'échec d'un PPP tient pour une grande partie à la qualité du processus d'identification et de priorisation des projets et à celle des études préalables, on ne peut que regretter que la directive ne prévoit pas des procédures impératives ou n'expose pas en détail les différentes étapes d'un processus PPP et leur finalité tout en laissant aux États membres le soin de définir les modalités de mise en œuvre de ces étapes.

→ **Place très dominante des règles de passation de marché (Titre 5)**

Par contraste avec la remarque précédente, la directive élabore en détail les différentes procédures de passation de marché. Si on comprend du préambule que la directive a pour souci de prendre en compte « l'hétérogénéité des règles de passation des partenariats public privé », on peut s'étonner que le même souci n'ait pas prévalu pour la phase amont de préparation des projets où le souci d'harmonisation communautaire est tout aussi légitime.

→ **Grande permissivité, de fait, du recours au gré à gré (article 23.3).**

Si la thématique du gré à gré est une thématique très sensible pour les États, il s'agit toutefois d'une procédure dérogatoire au droit commun qui doit donc demeurer exceptionnelle. La rédaction du paragraphe 3 de l'article 23 permet toutefois d'en faire de fait une procédure de droit commun. En effet, le recours au gré à gré peut être justifié par la « nécessité socio-économique de rattraper un retard affectant particulièrement la réalisation d'infrastructures, d'équipements ou de services collectifs sur le territoire national ».

La notion de « retard » est d'interprétation subjective. L'absence d'infrastructures dans un secteur quelconque peut toujours être considérée comme un retard, à fortiori si le retard s'apprécie par rapport à un pays ayant développé ses infrastructures depuis longtemps ou par rapport à un programme national trop ambitieux et donc difficilement réalisable. Si on peut présumer que cet article 23.3 résulte d'un compromis, il pourrait au minimum être limité, par exemple, aux infrastructures ou services relatif à des besoins sociaux essentiels de la population (éducation, santé, etc.) et ne pas s'appliquer aux besoins d'infrastructures à vocation exclusivement économique.

→ **Ambiguïté de la loi applicable aux contrats transnationaux (article 33).**

Si la directive envisage le cas des projets PPP se réalisant sur le territoire de différents états membres, hypothèse réaliste en matière de PPP portant sur des infrastructures de transport (routes, voies ferrées, transport d'énergie électrique, etc.), la directive est ambiguë lorsqu'elle énonce qu'à défaut d'accord des parties sur la loi applicable au contrat, celle prévue au « Traité » s'applique. Bien que le terme « Traité » ne soit

pas défini, on peut raisonnablement penser qu'il s'agit du Traité UEMOA. Pour autant, ledit Traité ne règle pas la question de la loi applicable aux contrats transnationaux.

## Impacts de transposition pour le Sénégal

### Observations générales

Conformément à l'article 43 du Traité UEMOA, les directives lient les Etats membres quant aux résultats à atteindre contrairement aux règlements qui sont directement applicables au plan national et obligatoire dans toutes leurs dispositions. C'est donc au regard de l'esprit de la directive et de la finalité de ses dispositions que s'apprécie l'obligation de transposition et son impact sur l'environnement juridique existant au Sénégal.

La lecture du projet de directive permet de constater l'emploi de différentes formules laissant aux Etats une certaine liberté : « les Etats peuvent ». On citera par exemple l'article 5 sur les exclusions sectorielles qui reconnaît aux Etats le droit de faire ou de ne pas faire. Ces formules s'opposent à celles créant une obligation à la charge des Etats telle que « les Etats membres veillent » qui obligent les Etats à atteindre un résultat déterminé.

C'est alors au regard des seules dispositions de la directive obligeant les Etats à atteindre un objectif déterminé que s'apprécie l'obligation de transposition et son impact sur l'environnement juridique et institutionnel national existant.

### Inscription dans un programme d'investissement

Le projet de directive prévoit l'inscription des projets de PPP dans le programme d'investissements des autorités contractantes après leur identification. Ces programmes doivent être publiés annuellement, les projets identifiés doivent y être adossés avec leur mise à jour périodique (article 10).

Un programme d'investissement répondant à ces critères n'existe pas à ce jour au Sénégal, et devrait donc être mis en place pour assurer la conformité à la directive UEMOA.

De plus, les projets de PPP doivent être intégrés dans le cycle budgétaire de la dépense publique et tous leurs éléments comptabilisés (article 11).

## 2.3 Analyse du cadre institutionnel des PPP au Sénégal

### 2.3.1 Présentation des institutions formant le cadre institutionnel des PPP et de leur rôle

L'expérience internationale des PPP montre qu'un des éléments essentiels au succès de tout programme PPP est l'existence d'un cadre institutionnel qui définit spécifiquement les responsabilités de chacune des institutions impliquées dans les différentes étapes du cycle de projet de PPP.

En fonction de choix stratégiques à effectuer en amont de toute réglementation des PPP, ces institutions peuvent être spécifiques et donc exclusivement dédiées aux PPP (par exemple les unités PPP présentes dans différentes législations) ou non spécifiques et préexistantes à la

réglementation PPP (exemple : autorité de contrôle des marchés publics pour les questions de passation de marché, ministère en charge des finances pour les questions de contrôle de soutenabilité budgétaire, etc.).

Dans l'un ou l'autre des schémas, les institutions agissent sur la base et dans les limites des textes qui les fondent. En matière de PPP, les points devant être traités par la réglementation sont, d'une part, le rôle de chaque institution dans le cycle de projet de PPP et en particulier pour celles qui préexistent à la réglementation des PPP et dont les attributions et fonctions relèvent principalement d'autres textes préexistants, d'autre part, les relations entre les institutions nouvelles et les institutions préexistantes.

Ainsi qu'indiqué et étudié dans le chapitre précédent de ce document, le cadre des PPP au Sénégal est marqué par la coexistence de deux régimes juridiques, l'un formé par la Loi et l'autre par le CMP s'appliquant aux DSP.

Ainsi, la Loi prévoit un cadre institutionnel des contrats de partenariat qui comprend :

- Un Comité National d'appui aux partenariats public-privé (CNAPPP)
- Un Conseil des Infrastructures (CI)
- Une Commission d'ouverture des plis et d'évaluation des offres
- Le Premier Ministre
- Le Ministre chargé des Finances

Le Décret d'application de la Loi précise les rôles attribués à ces Institutions. Le Conseil des Infrastructures avait été créé pour les contrats de CET et est régi par la Loi n° 2004-14 en date du 1er mars 2004 instituant le conseil des infrastructures. Cette loi n'a pas été mise à jour suite à l'abrogation de la loi CET et l'adoption de la Loi relative aux contrats de partenariat et ne prend ainsi pas en compte l'intégralité des rôles qui sont attribués au CI.

Pour les DSP, le CMP prévoit les institutions suivantes :

- Direction chargée du contrôle des Marchés publics (DCMP) : service rattaché au Ministère chargé des Finances, chargé du contrôle a priori de la procédure de passation des marchés.
- Organe chargé de la régulation des marchés publics : instance dont la création est prévue par le Code des obligations de l'Administration, chargée notamment d'analyser et diffuser les informations relatives à la commande publique, de donner tous avis et proposer des adaptations à la réglementation des marchés publics, d'assurer le contrôle a posteriori de la passation et de l'exécution des marchés.
- Comité de Règlement des Différends : autorité compétente chargée des recours non juridictionnels ouverts à tout candidat à une procédure d'attribution d'un marché public ou délégation de service public.

Le Code des obligations de l'Administration prévoit en son article 30 la création « *d'une autorité administrative indépendante dénommée Autorité des Marchés publics bénéficiant de l'autonomie financière* ». Il est ainsi supposé que l'Autorité des Marchés publics correspond à l'Organe chargé de la régulation des marchés publics.

Précisons que le COA indique que l'Autorité des Marchés publics dispose de compétences dans les contrats de partenariat aussi bien que pour les délégations de service public. Il s'agit de l'élaboration de textes, de missions d'enquête et de contrôle ou encore de sanctions. Cette autorité ne faisant pas l'objet de référence dans les textes relatifs aux contrats de partenariat, son rôle est incertain. Les décrets relatifs à cette autorité précisent que celle-ci a compétence pour les contrats de marché public et DSP. Si cette précision a le mérite de clarification, il s'agit tout de même d'un non-respect de la loi puisque celle-ci prévoit une compétence plus large.

### **2.3.2 Cadre institutionnel des contrats de partenariat**

#### **Présentation des institutions**

##### **Comité National d'appui aux partenariats public-privé**

Le CNAPPP est un organisme rattaché au Ministère en charge des Partenariats et ayant pour mission de valider les évaluations préalables des projets préparés par les autorités contractantes, de fournir un appui aux entités du secteur public dans la préparation, la négociation et le suivi des PPP et d'en assurer la vulgarisation et la promotion (article 1 de la Loi).

Le CNAPPP fournit un appui technique aux autorités contractantes lors de la préparation des évaluations préalables (articles 3 et 8) et prépare une méthodologie contenant les critères de cette évaluation. Le CNAPPP a de plus un rôle dans la passation des contrats de partenariat (articles 10, 20 et 22). Cela implique notamment qu'il produit un avis relatif au procès-verbal de classement des offres préparé par la CAO et au procès-verbal de l'autorité contractante relatif à la mise au point du contrat. Le CNAPPP donne un avis relatif aux offres spontanées (articles 24 et 26). Il est de plus destinataire du projet de contrat négocié de même que du contrat signé et approuvé (articles 22 et 27).

Lors de l'exécution du contrat, le CNAPPP opère une évaluation périodique (article 38).

Le CNAPPP doit faire l'objet d'un décret fixant sa composition, son organisation et son fonctionnement. Ce décret doit être pris au plus, le rôle du CNAPPP étant essentiel à la réalisation d'un projet de PPP.

A noter qu'à la date de rédaction de ce rapport, le CNAPP n'était pas encore opérationnel. A noter toutefois que, en plus des institutions explicitement créés par la loi, nous retrouvons la Direction des Financements et des Partenariats Publics Privés (DFPPP) qui joue un rôle sensiblement semblable à celui initialement envisagé pour le CNAPP.

##### **la Direction des Financements et des Partenariats Publics Privés (DFPPP)**

Logée au sein de la Direction Générale de la Coopération et des Financements extérieurs, qui est sous l'autorité du Ministre de l'Economie, du Plan et de la Coopération (MEPC), la

DFPPP participe à la promotion des PPP au Sénégal et facilite le développement des projets PPP. Elle constitue un centre de ressource et d'expertise qui accompagne les différents ministères et collectivités dans l'identification des projets avec un potentiel en PPP, la préparation des projets, leur mise en œuvre et le suivi. De façon plus spécifique, la DFPPP participe à l'élaboration de la politique de l'Etat en matière de PPP, des directives, des instructions et à la diffusion des meilleures pratiques sur le financement, la conception, la mise en œuvre, la gestion des projets de PPP<sup>27</sup>.

### Conseil des Infrastructures

Le CI est l'organe chargé de la régulation du système de passation des contrats de partenariat ainsi que du règlement des litiges liés à la passation ou à l'exécution de tels contrats (article 1 de la Loi). Le CI produit un avis favorable au lancement de la procédure de passation (article 10), est consulté sur les déviations de la procédure de principe de passation (articles 13 et 16).

Lors de l'exécution du contrat de partenariat, le CI donne un avis en cas de contrat complémentaire et d'avenant au contrat (articles 30 et 31). En particulier, le CI est en charge du règlement des litiges (article 36) et de réaliser un audit périodique des contrat (article 39).

La loi instituant le CI indique qu'il s'agit d'une instance consultative qui exerce une surveillance indépendante et fournit des appuis de médiateur dans la conduite des projets d'infrastructure régis par la loi sur les contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructures. Le Conseil des infrastructures évalue également l'environnement juridique du partenariat public/privé et soumet aux pouvoirs publics les propositions de réforme qui lui paraissent appropriées.

Rappelons que la loi relative au CI avait été créé dans le cadre du régime des contrats de CET. Elle comporte des dispositions générales aux PPP qui peuvent être appliquées mais, n'ayant pas été modifiée depuis l'adoption du cadre relatif aux contrats de partenariats, il manque de nombreuses références aux missions qui lui ont été attribuées.

### Commission d'ouverture des plis et d'évaluation des offres

Une Commission d'ouverture des plis et d'évaluation des offres est constituée par l'autorité contractante pour les besoins de la passation d'un contrat de partenariat. Ses missions se concentrent à l'étape de passation des contrats. Elles incluent en particulier un avis lors de la procédure de pré-qualification (article 16) et l'ouverture des offres (articles 18 et 19) et leur évaluation (articles 20 et 21).

### Premier Ministre

Le Premier Ministre a un rôle d'autorisation pour les contrats de l'Etat, ce rôle revenant à l'organe délibérant des autres personnes morales pour les autres autorités contractantes. Il

---

<sup>27</sup> <https://www.economie.gouv.sn/fr/missions-objectifs/parteneriat-public-privé>

s'agit d'autoriser le lancement de la procédure de passation (article 10) et d'autoriser le recours à la procédure négociée dans le cadre des offres spontanées (articles 24 et 27).

### **Ministre chargé des Finances**

Le Ministre chargé des Finances rend des avis portant sur la soutenabilité budgétaire des projets à plusieurs étapes du contrat de partenariat : l'évaluation préalable (article 10), la mise au point du contrat (article 22), la négociation d'une offre spontanée (articles 24 et 26) et la passation d'un contrat complémentaire ou encore d'un avenant au contrat pendant son exécution (articles 30 et 31).

### **Les institutions oubliées**

Le Consultant rappelle que ni le cadre légal et réglementaire des contrats de partenariat ni celui des DSP ne prévoient le rôle ou la place des régulateurs sectoriels, le cas échéant.

Lorsqu'une réglementation sectorielle prévoit l'intervention du régulateur sectoriel par exemple pour contrôler les contrats avant leur conclusion, en particulier vérifier si le contrat respecte la réglementation sectorielle) ou pour suivre l'exécution des contrats voire autoriser certaines modifications du contrat) selon quel mécanisme ces régulateurs interviennent-ils sur le fondement de leur réglementation sectorielle dans un processus PPP gouverné par une Loi qui les ignore ?

Le chapitre 3 est relatif au secteur des transports et permettra de préciser ce rôle dans le cas présent, mais il serait préférable de clarifier cette situation pour la sécurité juridique.

### **Analyse du cadre institutionnel des Contrats de partenariat dans le cycle de projet**

Afin d'opérationnaliser le cycle de projet de PPP décrit dans la section 2.1, chacune des tâches nécessaires au développement et à la mise en œuvre de projets de PPP est généralement allouée à une (ou plusieurs) institution(s), qui devien(nen)t alors responsable de sa mise en œuvre. C'est la collaboration entre chacune de ces institutions qui donne vie au cycle de projet de PPP et permet de mettre en œuvre les projets.

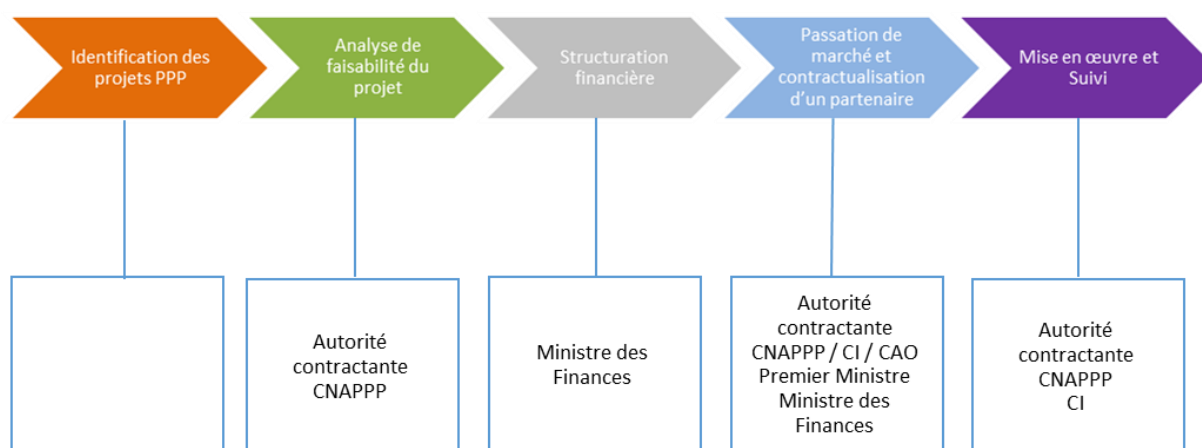
Notre analyse du cadre institutionnel s'appuie donc sur l'examen des responsabilités des diverses entités formant le cadre institutionnel de pilotage des PPP telles que définies dans la Loi et les décrets s'y rattachant. Notre analyse du cadre institutionnel s'intéresse à toutes les structures qui interviennent dans le processus PPP tel que défini dans la Loi et ses décrets d'application en s'assurant que toutes les fonctions essentielles pour le succès de tout Programme PPP et les étapes de mise en œuvre et de suivi d'un portefeuille de projet de PPP sont prises en charge.

L'analyse du cadre institutionnel des contrats de partenariat dans le cycle de projet est résumée en tableau en Annexe B.

Les tableaux d'analyse du cadre institutionnel des contrats montrent qu'un certain nombre de fonctions ne sont pas prises en charge par le cadre institutionnel sénégalais, et il apparaît que la phase de passation des contrats est partagée entre plusieurs institutions. Cette multiplication de compétences peut donner lieu à des difficultés, conflits entre institutions qui souhaitent chacune intervenir, ou encore créer un déni de compétence – cas dans lequel

aucune des institutions ne met en œuvre la mission en cause, estimant que celle-ci revient à une autre structure.

### Rôle des institutions sénégalaises dans le portefeuille de projets PPP



#### Identification des projets de PPP

L'identification des projets les plus aptes à être développés sous forme de PPP est une étape importante du cycle de projet de PPP. Bien que cette tâche soit généralement confiée aux ministères sectoriels comme autorité contractante, ces ministères n'ont, en général, ni les ressources financières, ni les ressources humaines nécessaires pour identifier et procéder à l'analyse préliminaire des projets PPP potentiels. Leur expertise et leur expérience les amènent naturellement à envisager premièrement un mode de financement et de mise en œuvre de nature étatique. Ainsi, une solution est de prévoir un appui de l'organisme expert des PPP, ici le CNAPPP par exemple.

Dans le cas du Sénégal, cette mission n'est pas attribuée.

#### Analyse de faisabilité des projets

Tout comme pour la phase précédente, les connaissances limitées des autorités contractantes en matière de PPP entraînent, en général, le besoin d'une assistance technique spécifique dans le secteur. Que les études de faisabilité soient réalisées par les autorités contractantes elles-mêmes ou sous-traitées à des firmes externes, ces premières doivent posséder l'expertise nécessaire pour diriger ou superviser les travaux requis durant cette phase. C'est dans cette capacité qu'il convient de prévoir un soutien de l'organisme expert.

Il s'agit bien du système organisé au Sénégal, cette étape étant partagée entre l'autorité contractante et le CNAPPP. En effet, celui-ci est en charge de :

- Valider les évaluations préalables des projets préparés par les autorités contractantes
- Fournir un appui aux entités du secteur public dans la préparation, la négociation et le suivi des PPP.

Notons toutefois que le CNAPPP doit disposer des outils requis pour l'assistance technique aux porteurs de projets pour l'analyse des différentes études qui peuvent lui être soumises par les porteurs de projets dans l'évaluation, le montage et la conduite de projets de PPP.



### Structuration du financement de la part publique

Il convient de rappeler que tous les projets de PPP ne sont pas suffisamment rentables pour attirer le secteur privé et appellent à un degré ou à un autre du financement public. La mise en place d'un PPP suppose donc une analyse approfondie de soutenabilité budgétaire de l'engagement financier public sur toute la durée du projet. Ceci suppose non seulement de bien quantifier les montants de l'engagement mais aussi d'articuler des procédures institutionnelles pour leur inscription au budget une fois ces dépenses devenues contractuelles.

L'expérience de développement de projets de PPP par les Etats montre qu'il est souhaitable que le Ministre en charge des Finances joue un rôle clé au moment de l'analyse de soutenabilité budgétaire et financière des projets de PPP.

L'article 10 de la Loi PPP prévoit au Sénégal l'intervention du Ministère des finances par le biais d'un avis portant sur :

- La conformité du projet avec les objectifs de la politique budgétaire globale ;
- L'évaluation des implications budgétaires du projet et l'analyse de sa soutenabilité à long terme sur les finances publiques ;
- L'assiette foncière du projet d'investissement le cas échéant.

### Sélection et contractualisation

Plusieurs entités du cadre institutionnel sénégalais sont impliquées à cette étape. En particulier, le lancement de la procédure requiert l'intervention de tous les acteurs :

*«La procédure de passation des contrats de partenariat ne peut être engagée qu'après avis favorable du CI, avis favorable du Ministre chargé des Finances et autorisation donnée par le Premier Ministre sur la saisine du Comité national d'Appui aux Partenariats public-privé si l'autorité contractante est l'Etat ou par l'organe délibérant des autres personnes morales visées à l'article 2 ».*

Le Premier Ministre autorise la passation du contrat de partenariat, sur la base de la saisine du CNAPPP. En l'absence de précision, le rôle du CNAPPP en ce cas est incertain. Se contente-t-il de transférer la demande au Premier Ministre ou opère-t-il un contrôle ou une relecture ? Envoie-t-il toutes les demandes ou fonctionne-t-il comme un filtre, rejetant les demandes qui feront manifestement l'objet d'un refus par exemple ?

Le Décret indique que le CNAPPP peut faire connaître sous forme de notes d'observations techniques au Conseil des Infrastructures, au Ministre des Finances ou à tout autre organe compétent, les observations, commentaires ou réserves qu'appelle, de sa part, le dossier soumis par l'autorité contractante. Sans doute la mention « tout autre organe compétent » peut-elle comprendre le Premier Ministre mais, d'une part, pourquoi ne pas l'avoir mentionné explicitement puisque le CNAPPP le saisit et, d'autre part, quels sont les autres organes compétents ? S'agit-il des autorités sectorielles ?

Ainsi qu'évoqué plus haut, la multiplicité des acteurs peut créer des conflits de compétence. Mais elle peut aussi augmenter les délais de réalisation, puisque l'obtention de tous les avis/autorisations nécessite de donner des délais raisonnables à chaque institution.

### Mise en œuvre et suivi

Cette étape est prise en charge par le CNAPPP et le CI. En particulier, le CNAPPP « assure un suivi des engagements contractuels non techniques des contrats de partenariat initiés par l'État et rend compte au Ministre chargé des Partenariats de tout fait susceptible d'entraver la bonne exécution desdits contrats », en réalisant une évaluation périodique des contrats en cours (articles 22 et 24). Le CI réalise un audit périodique.

Il s'agit donc d'institutions qui ont participé à l'établissement du contrat. Cela permet d'assurer que le contrôle de l'exécution est réalisé par des structures disposant des informations nécessaires relatives au projet ainsi que son historique.

### 2.3.3 Cadre institutionnel des Délégations de service public

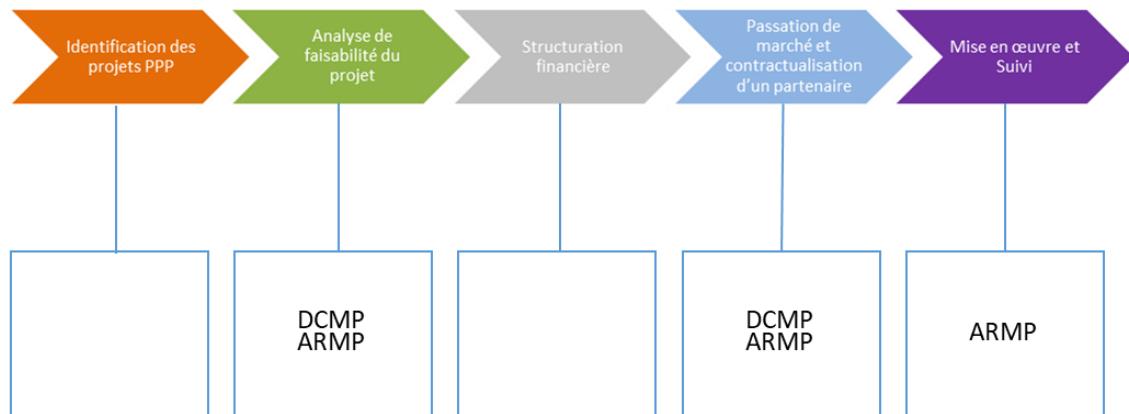
Tel qu'indiqué plus haut, le cadre institutionnel des DSP est déterminé par le CMP et se compose d'une Direction chargée du contrôle des Marchés publics et d'un Organe chargé de la régulation des marchés publics auprès duquel est un comité de règlement des différends. Le fonctionnement de l'ARMP a été précisé par voie réglementaire, via le Décret n° 2007-546 du 25 avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), tel que modifié par le Décret n°2010-1396 du 20 octobre 2010. Ainsi, le CMP prévoyait un comité de règlement des différends près l'organe de régulation. Le décret prévoit que l'ARMP est constituée de 3 sous-organes :

- Un Conseil de régulation,
- Un comité de règlement des différends,
- Une direction générale.

Précisons aussi que, ainsi que démontré dans l'analyse du cadre légal et réglementaire, l'applicabilité de certaines dispositions aux DSP est parfois incertaine. Il s'agit notamment de l'article 141 du CMP relatif à la DCMP. En effet, si le paragraphe a. comprend bien les conventions de DSP, tel n'est pas le cas du point c. La généralité des termes semble l'impliquer, de même que l'indication selon laquelle les titres VI et VII du CMP sont applicables aux DSP. Toutefois la précision de l'applicabilité dans certains cas et pas dans d'autres crée une incertitude à ce sujet.

Le tableau sur les Responsabilités de chaque entité dans le schéma institutionnel des DSP au Sénégal (voir annexe B) présente leurs responsabilités respectives selon les textes. Le Consultant note dès à présent que le cadre institutionnel des DSP est peu développé.

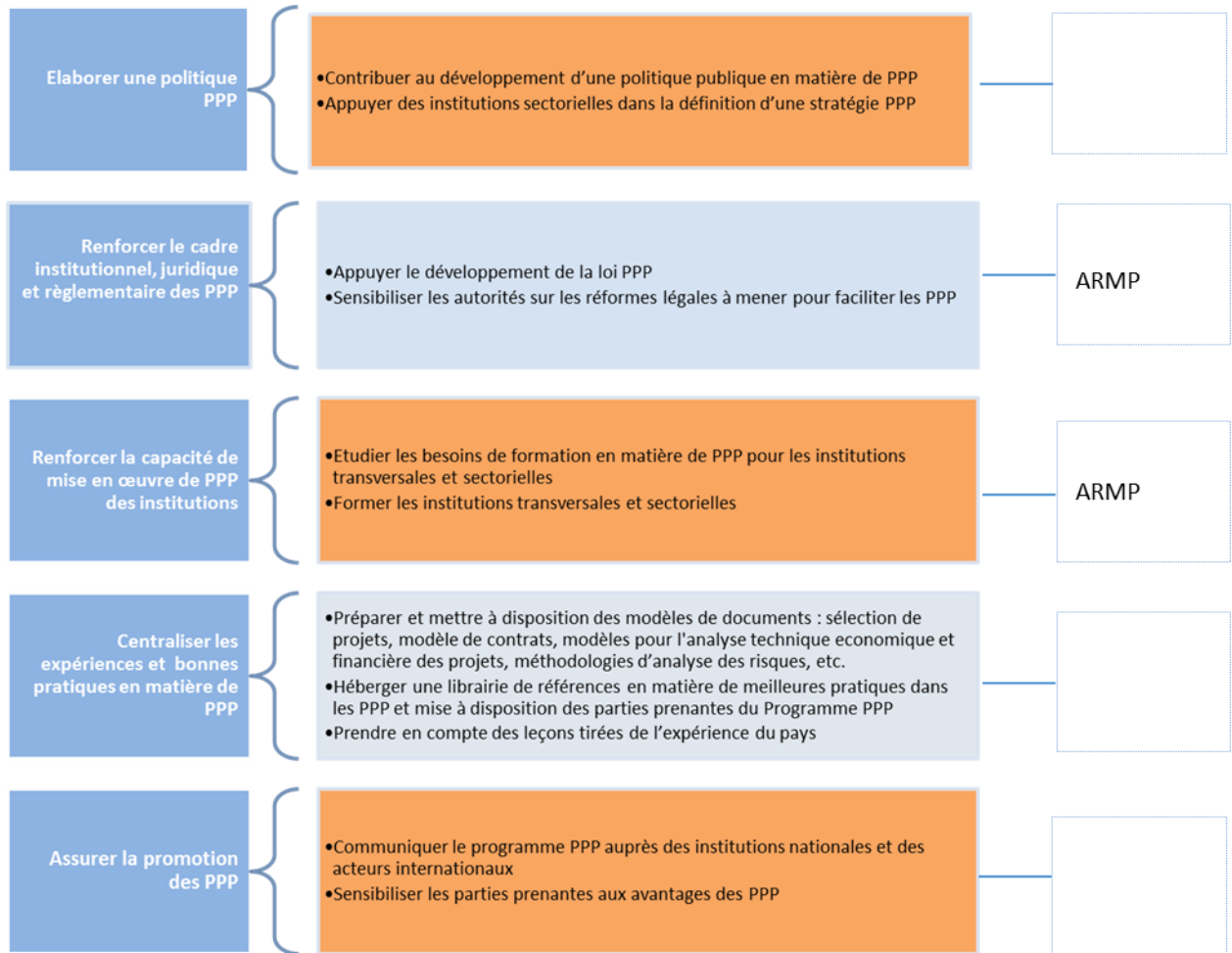
Le schéma ci-dessous montre la répartition des responsabilités en fonction des étapes de développement d'un projet PPP. Il est alors visible que l'étape d'identification des projets n'est pas prise en charge dans le cadre institutionnel des DSP au Sénégal, ni même la structuration financière des projets. Ce manque peut entraîner la réalisation de projets mal adaptés, ne répondant pas aux besoins d'infrastructure, ou encore financièrement mal structurés.



Il ressort de ce schéma que l'identification des projets doit être prise en charge par une Institution. Cela permet en effet d'octroyer un appui technique à l'autorité contractante, pour identifier la faisabilité initiale des projets et leur cohérence avec la politique générale d'investissement, les projets en cours ou encore les besoins identifiés.

S'agissant de la structuration financière, s'il est courant dans la sous-région de voir cette étape partagée entre l'organisme expert des PPP et le Ministre des Finances, ce dernier est un minimum requis. En effet, l'absence de tout contrôle peut avoir des conséquences importantes sur les finances publiques.

Figure 2-3 : Responsabilités dans le cadre du programme de PPP



De nouveau, plusieurs missions ne sont pas attribuées au sein du cadre institutionnel. La plus problématique constitue l'élaboration d'une politique de PPP, sans laquelle les projets peuvent se développer sans cohérence globale, en limitant ainsi l'efficacité.

De plus, les activités du Programme de PPP ne concernent que l'ARMP. Il est souhaitable que d'autres institutions y participent. Il pourrait s'agir du Ministère des finances pour l'élaboration d'une politique de PPP par exemple, ou encore de la DCMP pour la centralisation des expériences et bonnes pratiques en matière de PPP.

## 2.4 Principales recommandations relatives au cadre juridique et institutionnel général des PPP au Sénégal

### 2.4.1 Axes potentiels du renforcement cadre légal des PPP au Sénégal

Sur la base de notre revue du cadre légal existant, de la comparaison avec les cadres légaux PPP d'autres pays ainsi que de l'analyse de la Directive UEMOA sur les PPP, nos principales recommandations s'articulent autour des points suivants :

- Coexistent le Code des Obligations de l'Administration, applicable aux contrats de l'Administration, ainsi que les textes relatifs aux contrats de partenariat, d'une part, et aux DSP, d'autre part, sans que leurs interactions soient clairement définies. Cela peut être fait via la mention dans le CMP (modifié par décret) ou dans un décret complémentaire s'agissant des DSP. Une modification du COA est envisageable (ce qui nécessite alors une loi). L'utilité du COA alors que des réglementations spécifiques existent doit être étudiée.
- La place des réglementations sectorielles n'est pas précisée, de telle sorte que les interactions entre les textes ne sont pas traitées et que le rôle des autorités sectorielles dans un processus PPP n'est pas réglé (voir 5.2). Cette place pourra être définie lors de l'adoption des dispositions manquantes pour les contrats de partenariat. Pour les DSP, cela pourra être réalisé via la modification du CMP (par décret) ou via l'adoption d'un décret supplémentaire qui comporterait toutes les recommandations du Consultant.
- Malgré les nombreuses activités impulsées par le Sénégal en matière de PPP, il n'existe pas de document explicite et adoptée au plus haut niveau qui développerait une Stratégie Nationale des PPP comme cela est observé dans les meilleures pratiques.

S'agissant des contrats de partenariat, les recommandations du Consultant concernent l'adoption des textes manquants au cadre légal et réglementaire, d'une part, et la simplification du système de traitement des offres spontanées, d'autre part, en particulier s'agissant de leur passation.

Pour les DSP, le Consultant recommande :

- L'éclaircissement des dispositions applicables aux DSP ;
- La création d'un système de traitement des offres spontanées ;
- Le renforcement de l'évaluation préalable ;
- Le développement de la réglementation de l'exécution des DSP.

Ces 4 points peuvent être pris en compte via un décret modificatif du CMP, ou via un décret supplémentaire qui serait dédié aux DSP.

#### **2.4.2 Axes potentiels du renforcement du cadre institutionnel au Sénégal**

Sur la base de notre revue du cadre institutionnel existant et de la comparaison avec des cadres institutionnels PPP d'autres pays, nos principales recommandations institutionnelles s'articulent autour des points suivant pour les contrats de partenariat :

- L'attribution de la mission d'identification des projets ;
- La détermination du rôle des régulateurs sectoriels aux différentes étapes d'un projet PPP ;

- L'allocation précise des compétences des différentes institutions lors de la phase de passation ;
- La prise en charge par une ou plusieurs institutions des fonctions relatives au portefeuille de projets.

Les recommandations principales relatives aux DSP sont les suivantes :

- L'identification des projets, ainsi que leur structuration financière ne sont pas prises en charge par les institutions du cadre existant
- L'attribution des fonctions non allouées ayant trait au portefeuille de projets.

# 3 | Revue du cadre juridique et institutionnel des PPP routiers et urbains au Sénégal

## Messages clés

- Les cadres légaux sectoriels des transports routiers et urbains au Sénégal sont relativement robustes en ce qui concerne les règles régissant les secteurs. Des ajustements relatifs permettraient de les renforcer d'autant plus. Ces cadres légaux sectoriels sont toutefois silencieux sur les aspects PPP, laissant alors le cadre général des PPP servir de référence.
- Dans les secteurs spécifiques routiers et urbains, les rôles institutionnels ne sont pas toujours clairement répartis. Le mode de collaboration entre ces entités sectorielles et transversales n'est pas non plus toujours clairement défini
- L'historique des PPP au Sénégal s'inscrit auprès d'institutions transversales, comme l'APIX par exemple. Les institutions sectorielles (Route et Transport Urbain) bénéficieraient d'un renforcement de capacités (expertise PPP, moyens humains et financiers).

## 3.1 Cadre d'analyse

Nous utilisons ici le même cadre d'analyse que dans le chapitre 2 (2.1).

## 3.2 Analyse du cadre légal et réglementaire des PPP routiers et urbains au Sénégal

### 3.2.1 Introduction sur le cadre des Transports

Le principal texte régissant le secteur des transports au Sénégal est la loi n°2003-04 du 27 mai 2003 portant orientation et organisation des transports terrestres (ci-après « la **Loi** »). Le Décret n°2008-533 du 22 mai 2008 fixe les règles d'application de la Loi (ci-après « le **Décret** »).

Selon l'article 2 de la Loi, est considérée comme transport terrestre « toute activité par laquelle une personne physique ou morale déplace d'un point à un autre au moyen d'un véhicule routier ou ferroviaire, de personnes ou de marchandises ».

Cette Loi régit l'ensemble des transports terrestres et définit en son article 3 le périmètre urbain et le transport interurbain. Ainsi, elle couvre les deux champs principaux de l'étude : le transport routier (sous l'appellation « interurbain ») et le transport urbain<sup>28</sup>.

### 3.2.2 Analyse et revue critique du cadre légal et réglementaire du secteur des transports routiers et urbains au Sénégal

La présente section décrit le cadre légal et réglementaire applicable au secteur des transports routiers et urbains au Sénégal et ses interactions avec le cadre des PPP.

#### Remarque générale

A l'occasion de son analyse de la Loi et du Décret, le Consultant note que ceux-ci présentent certaines défaillances de structure. Certains termes sont définis dans le Décret et ces définitions ne sont pas complètement identiques à celles figurant dans la Loi<sup>29</sup>. Ces différences créent de la confusion. **La clarté du Décret milite pour la suppression des définitions différentes de celles de la Loi.**

#### Champ d'application de la Loi et du Décret

La Loi et le Décret s'appliquent aux activités de transports terrestres, incluant les transports routiers, de personnes comme de marchandises, au sein du territoire national (article 1<sup>er</sup> de la Loi). Ces transports peuvent être urbains ou interurbains.

L'analyse de ces textes montre que les définitions figurant dans le cadre juridique des transports, et donc le champ d'application de la Loi et du Décret présentent des incertitudes. Notre revue et nos analyses sont présentées ci-dessous. Chacune de ces analyses est accompagnée de recommandations pour le renforcement de ce cadre qui permettrait *in fine* la réalisation efficace de projets de PPP dans les secteurs concernés.

#### Régime indéterminé des transports spécifiques

La Loi, en son article 28, couvre une liste de transports spécifiques. Cette liste comprend « notamment » 14 catégories, parmi lesquelles les transports effectués par taxi urbain, ou encore le transport par cyclomoteurs. Le Décret cependant, en son article 2, exclut explicitement ces transports spécifiques. Les dispositions de la Loi sont ainsi applicables à

---

<sup>28</sup> A noter que dans le cadre des transports urbains, l'étude s'intéressera à la possibilité de navettes maritimes (projet Rufisque-Dakar). Le présent document s'intéresse ainsi au cadre des transports maritimes. Cf. Section 3.2.7

<sup>29</sup> Par exemple, les termes « transport urbain », « périmètre de transport urbain » et « transport public collectif de personnes » sont définis au sein de la Loi alors que le Décret définit de nouveau le terme « transports publics urbains de personnes ».



ces transports spécifiques sans qu'aucun texte ne vienne régler l'application pratique de ces dispositions légales. Ceci est source d'insécurité juridique.

Le Consultant note aussi que ces « transports spécifiques » ne sont exclus par le Décret que lorsque les transports sont routiers. Il en découle que le Décret s'applique aux transports spécifiques du secteur ferroviaire. La lisibilité du champ d'application est limitée et pose ici aussi des questions de sécurité juridique.

**Le Consultant recommande de modifier le Décret en indiquant que les transports spécifiques de l'article 28 de la Loi sont soumis à l'application du Décret, sous réserve de dispositions explicitement contraires.**

La mise en place de la modification recommandée permettrait de disposer d'un régime unifié, lisible et cohérent pour les institutions porteuses de projets de PPP. En effet, un projet urbain pourrait inclure certains des transports spécifiques prévus par la Loi mais, en l'absence de textes d'application, le cadre légal de sa mise en œuvre s'en trouverait complexifiée. Par exemple, le « transport effectué par taxis urbains » fait partie des « transports spécifiques ». Un éventuel projet de PPP qui concernerait les taxis urbains ne pourrait s'appuyer sur un cadre juridique clair. L'existence au sein d'un projet unique de régimes divergents et/ou inexistantes peut porter atteinte au développement d'un projet de PPP.

Ainsi, il serait souhaitable que le régime de ces transports soit, sinon commun avec les autres activités de transport, au moins déterminé.

### **Limites associées aux périmètres de transport urbain et interurbain**

La Loi définit en son article 3 le périmètre urbain et le transport interurbain.

#### **→ Périmètre urbain**

Le périmètre urbain est défini comme : « un territoire urbain soumis à **une autorité unique compétente** pour tout ce qui est relatif à l'organisation et à la régulation des transports publics urbains de voyageurs ; Ce territoire peut être une commune ou une agglomération urbaine regroupant des communes contiguës. »

À Dakar, l'autorité unique compétente est le Conseil exécutif des Transports Urbains de Dakar (le CETUD). En effet, le CETUD est chargé de la « mise en œuvre et suivi de l'application de la politique sectorielle des transports publics définie par l'État pour la région de Dakar » et « a pour mission d'organiser et de réguler l'offre et la demande de transport en commun »<sup>30</sup>. Sur la région de Dakar, une autorité unique est donc compétente.

**Ainsi, à Dakar, objet de la présente étude, la Loi offre un cadre clair pour la conduite de projets de PPP urbains : tout projet entrepris par le CETUD dans les limites de la région**

---

<sup>30</sup> Article 2, Loi n°097-01 du conseil exécutif des transports urbains de Dakar, 24 février 1997.

**de Dakar est considéré comme un projet urbain et soumis en conséquence aux règles applicables de la Loi et du Décret.**

→ **Périmètre interurbain**

En ce qui concerne les transports interurbains, le cadre présente certains enjeux. En effet, la Loi prévoit que le transport sera interurbain en cas d' « *itinéraires reliant au moins deux agglomérations ne partageant pas le même périmètre urbain* » sans toutefois définir la notion d'agglomération. La réponse n'est pas non plus fournie par la Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales qui mentionne les agglomérations sans les définir<sup>31</sup>. **Ainsi, en l'absence de définition de la notion d'agglomération, il est difficile d'identifier le champ d'application de l'interurbain, et donc du transport routier.**

De plus, si l'on prend comme définition communément acceptée qu'une agglomération est un ensemble constitué par une ville et ses banlieues, alors les espaces ruraux ne sont pas pris en compte. Une interprétation stricte de la Loi considérerait donc que les transports qui ne se font pas d'une agglomération à une autre ne sont pas interurbains et donc ne sont pas régis par la Loi. **Ainsi, certaines activités de transport routier – celles qui se font avec un départ ou une arrivée en dehors d'une agglomération – ne seraient pas soumises à la Loi ni au Décret.** Un projet de PPP routier qui concernerait un parcours avec un départ ou une arrivée en dehors d'une agglomération ne pourrait s'appuyer sur le cadre existant.

Enfin, l'article 20 de la Loi prévoit que « *sont considérés comme services de transports collectifs interurbains de personnes, les services qui s'effectuent d'une gare routière ou ferroviaire d'une agglomération urbaine à destination d'une gare d'une autre agglomération urbaine.* » Pour rappel, les transports urbains sont définis en fonction de la compétence d'une autorité **unique** et non en fonction des limites d'une agglomération. **Ainsi, s'il existait plusieurs autorités compétentes sur un espace urbain qui serait l'origine ou la destination d'un projet de PPP routier, alors les autorités développant ce projet ne pourraient s'appuyer sur le cadre juridique actuel.**

Sur la base de ces trois conclusions (défaut de la définition d'agglomération, impossibilité d'un projet routier hors agglomération et vide juridique en l'absence d'autorité unique dans un espace urbain), il **conviendrait de :**

- **Définir le terme d'agglomération.**
- **Définir les transports interurbains sans les restreindre à la liaison de deux agglomérations**

---

<sup>31</sup> Unique mention du terme agglomération dans ledit Code : Article 121.- « *Le maire exerce la police des routes dans l'intérieur des agglomérations, mais seulement en ce qui concerne la circulation sur lesdites voies* »

→ **Ne pas limiter la possibilité d'un projet interurbain même en présence de plusieurs autorités compétentes<sup>32</sup> sur un espace considéré comme origine ou destination du projet.**

**Cela peut être réalisé par voie réglementaire, par la modification du Décret existant ou par l'adoption d'un nouvel acte réglementaire.**

En l'absence de cette précision, nombre de déplacements pourraient être exemptés de l'application de la Loi : par exemple, les transports qui partent d'une agglomération mais aboutissent en zone rurale, ou encore les transports de commune à commune qui ne font pas partie du même secteur urbain. Cette incertitude pose de nouveau la question du régime applicable au projet, qui peut s'accompagner de conséquences juridiques pour le développement du projet.

### Régime limitatif des transports publics urbains de personnes

Le Décret, en son article 16, définit les transports publics urbains de personnes sur la route comme étant : « *les transports en commun de personnes effectués avec un véhicule de plus de cinq places y compris celle du conducteur* ».

Cela signifie donc que les transports réalisés dans un véhicule de moins de 5 places ne sont pas des transports publics urbains de personnes. Si cette définition s'applique, tout projet qui porterait sur un transport dans des véhicules de moins de 5 places répondrait au régime des transports privés urbains de personnes et non des transports publics urbains de personnes, quelle que soit la finalité du transport. Il ne pourrait être alors considéré comme un projet de PPP.

Par ailleurs, il est prévu par le Décret que pour chaque type de service de transports publics urbains de personnes, des autorisations sont délivrées par le Ministre chargé des Transports terrestres. Ainsi, un opérateur opérant un véhicule de 5 places ou moins, quand bien même il réalise un trajet qui n'a pas de caractère privé, ne sera pas soumis aux mêmes règles que les opérateurs de transports publics du fait de l'absence d'autorisations spécifiquement délivrées. Par exemple, les taxis, selon cette définition, n'opèrent pas de transport public urbain de personnes. Ceci pose un problème de cohérence car les taxis sont un élément majeur du transport public urbain à Dakar.

**Il conviendrait que le Décret soit modifié pour modifier la qualification de transport public urbain de personnes en prenant en compte la nature de l'activité et non la nature du véhicule qui réalise cette activité.**

### Une notion de service public étendue au transport de marchandises

La notion de service public est importante lorsque l'on s'intéresse aux projets de PPP. Ces derniers peuvent en effet être le vecteur d'une délégation de service public de la part de l'entité contractante vers la partie privée. La Loi portant orientation et organisation des transports terrestres au Sénégal définit le service public de transport comme « **toute activité**

---

<sup>32</sup> Et donc en opposition avec la définition de « urbain » qui prévoit une autorité compétente **unique**.

**de transport exercée par des personnes physiques ou morales pour satisfaire un besoin d'intérêt général » (article 3).**

Dès lors, d'après la Loi, toute activité de transport, quel que soit le type de transport, sera un service public dès lors qu'elle satisfait un besoin d'intérêt général. Il peut être compris donc que la définition couvre les transports de passagers comme de marchandises. Cependant, si le transport de passagers est généralement un service public, le transport de marchandises ne l'est généralement pas.

A noter par ailleurs que la délégation d'un service qualifié de public impose au délégataire de respecter les principes d'égalité, de continuité et de mutabilité du service et se soumettre à des sujétions de service public. Ces contraintes qui seraient imposées au délégataire, influençant sur l'équilibre économique des opérations, devront être compensées par des fonds publics et donc le budget du délégant. Cet aspect est d'ailleurs prévu par La Loi qui indique que « *toute sujétion de service public entraînant des pertes de recettes ou des charges additionnelles donne lieu à compensation financière par le commanditaire* » (article 16).

**Vu les conséquences financières et organisationnelles de la qualification de service public en termes d'obligations imposées à l'opérateur, les transports de marchandises devraient être exclus du service public de transport.** Cette exclusion permettrait, dans le cadre du développement d'un projet PPP urbain ou routier, de clarifier les cas de recours à la DSP en les concentrant sur les projets de transport de personnes.

### Consécration des PPP dans le cadre juridique sectoriel

La Loi portant orientation et organisation des transports terrestres consacre la possibilité de recours au PPP par les institutions du secteur des transports. En effet, le principe de la participation de cocontractant aux missions de service public dans les transports est institué dans la Loi. Cette dernière indique en son article 6 : « *les organisations professionnelles et les personnes morales de droit public ou de droit privé peuvent contribuer à la réalisation de missions de service public par le financement, la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipement et la fourniture de services aux usagers dans les conditions fixées par les textes législatifs, réglementaires et conventionnels en vigueur.* »

L'article 13 de la Loi prévoit que le financement d'infrastructures peut être assuré par « *l'autorité compétente, son concessionnaire ou le titulaire de la maîtrise d'ouvrage déléguée et éventuellement par les usagers, les opérateurs et les bénéficiaires publics ou privés* » et indique que « *les modalités d'application des dispositions du présent article sont précisées par voie réglementaire.* » Cependant, la revue du Décret montre que cette précision n'a pas eu lieu.

Précisons que cela se rattache à l'étape numéro 3 relative à la structuration du financement du cycle de développement d'un projet de PPP tel que présenté dans le chapitre 1<sup>er</sup>. Toutefois, il n'est indiqué ici que les sources potentielles du financement d'un projet de PPP et il n'est pas prévu de système de contrôle des engagements budgétaires de l'État.

**Le cadre juridique sectoriel n'offre donc pas de règles spécifiques au principe de contribution de service public consacré dans la Loi. Les institutions sont alors amenées à s'inscrire dans le cadre général des PPP.**

A noter que si un décret d'application de l'article 13 de la Loi venait à être adopté, il faudrait s'assurer que celui-ci prenne en compte le cadre juridique des PPP. Le décret d'application pourrait soit exclure le régime des PPP<sup>33</sup> tel qu'analysé dans le chapitre 2, ou bien venir en complément de ce régime, en assurant la compatibilité des deux régimes. Cette cohérence permettrait aux entités porteuses de projets de PPP urbains ou routiers de s'appuyer sur un régime applicable clair.

La boîte ci-dessous illustre les confusions amenées par la coexistence de deux régimes qui s'ignorent l'un l'autre.

#### **Concession du cadre juridique des PPP et concessionnaire du cadre juridique sectoriel**

L'article 13 de la Loi indique : « *Le financement des infrastructures (construction d'infrastructures nouvelles, aménagement et exploitation d'infrastructures existantes) est assuré par l'autorité compétente, son concessionnaire ou le titulaire de la maîtrise d'ouvrage déléguée et éventuellement par les usagers, les opérateurs et les bénéficiaires publics ou privés qui, sans être usagers des transports, en retirent un avantage direct ou indirect. L'usage des infrastructures et des équipements qui leur sont affectés peut donner lieu à perception de redevances.* »

La mention du terme « concessionnaire » dans la Loi pourrait être interprétée comme reflétant le terme « concession » utilisé dans le cadre juridique des PPP. Toutefois, dans la mesure où ni le terme de « concession » ni celui de « concessionnaire » ne sont définis au sein de la Loi, rien ne permet de penser que la définition de « concession » correspond à celle qui existe au sein du Code des Marchés publics.

Ce doute quant à la compatibilité des termes et des types de PPP peut entraîner une insécurité juridique.

#### **Les types de PPP disponibles dans le cadre juridique des PPP**

Comme montré précédemment, si les institutions porteuses de projet de PPP urbains ou routiers peuvent s'appuyer sur la Loi actuelle pour déléguer une partie de leur mission, elles doivent ensuite se référer aux règles du cadre général des PPP pour conduire le développement et la mise en œuvre de leurs projets de PPP au Sénégal.

Le cadre juridique actuel des PPP du pays distingue deux catégories de contrat de PPP : les contrats de partenariat<sup>34</sup> d'une part, les délégations de service public<sup>35</sup> d'autre part. Ce cadre juridique général des PPP est présenté dans le chapitre 2.

Sur la base de ce cadre juridique, les prochaines sections analysent les types de PPP qui peuvent être utilisés par les institutions pour porter des projets de transports urbains et routiers en s'appuyant à la fois sur le cadre légal sectoriel et le cadre légal des PPP. A titre

<sup>33</sup> Tel que c'est le cas pour le secteur de l'Énergie ou des Mines dans certains pays comparables

<sup>34</sup> Loi n°2014-09 relative aux Contrats de partenariat, modifiée par la loi n° 2015-03 du 12 février 2015

<sup>35</sup> Décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014, Code des marchés publics, le **CMP**

illustratif, l'exemple de la construction et/ou gestion d'une gare routière est présenté ci-dessous.

### La construction d'une infrastructure

La Loi sectorielle indique que « *La création **ou** la gestion d'une gare routière peut être autorisée ou confiée par l'autorité administrative compétente à des opérateurs privés dans les conditions fixées par voie réglementaire* » (article 20). Le Décret ne faisant pas mention des conditions d'application de cette mesure, les règles générales de la participation d'un opérateur à une mission publique s'appliquent, donc le cadre juridique des PPP.

Il convient de noter que le cadre juridique des PPP ne permet pas de recourir au PPP pour la simple construction d'une infrastructure. En effet, **si seule la construction est déléguée (comme cela est offert par la Loi) alors il ne peut pas s'agir d'un PPP (qu'il s'agisse d'une DSP ou d'un contrat de partenariat). Il s'agira alors d'un marché public de travaux.**

### La gestion d'une infrastructure

La gestion d'une gare routière est une activité de transport exercée par des personnes physiques ou morales pour satisfaire un besoin d'intérêt général, en conséquence il s'agit d'un service public en application de la définition du service public contenue dans la Loi (voir 0 ci-dessus).

Il découle de cette qualification de service public qu'il ne pourra être fait recours au contrat de partenariat. En effet, dans le cadre d'un contrat de partenariat, l'exploitation même du service public ne peut pas être déléguée au cocontractant. Celui-ci se contente de missions participant à la réalisation du service public par l'autorité contractante<sup>36</sup>.

Ainsi c'est la DSP qui sert de référence et ses dispositions juridiques qui s'appliquent. Sous les DSP, **le cadre juridique des PPP permet alors le recours à une concession ou à un affermage ou encore à une régie intéressée.** Ces trois types de PPP permettent la gestion d'infrastructures.

### Mission globale : Construction et gestion d'une infrastructure

L'affermage et la régie intéressée mentionnés ci-dessus ne permettent que la délégation de la gestion. **Si l'entité porteuse de projets de PPP dans le transport urbain ou routier souhaite déléguer une mission globale incluant la construction et la gestion d'une infrastructure, le cadre juridique des PPP oriente vers la concession de service public.**

### Spécificités de la préparation d'un projet de PPP du secteur des transports

L'analyse montre que seules les étapes d'identification et d'analyse de faisabilité du projet sont évoquées par le cadre juridique des transports.

Pour rappel, le cycle de développement d'un projet de PPP est le suivant (voir Chapitre 2) :

---

<sup>36</sup> Voir Chapitre 2



Les sections ci-dessous présentent une analyse de l'application du cycle de PPP sur la base du cadre juridique sectoriel.

### Identification des projets

La programmation du secteur des transports a fait l'objet de plusieurs textes. Il s'agit des textes suivants :

- Programme d'Ajustement sectoriel des Transports (PAST), 1990 ;
- Lettre de politique du sous-secteur des Transports urbains, 1996 ;
- Deuxième Programme Sectoriel des Transports, 1998 ;
- Programme Sectoriel des Transports 2 (PST2), 2000 ;
- Programme d'investissement dit Programme d'Amélioration de la Mobilité urbaine (PAMU) sur une période de 7 ans à partir de 2001 ;
- Stratégie nationale de Transport rural (SNTR), 2002 ;
- Lettre de politique des déplacements urbains 2015-2020 ;
- Plan de déplacement urbain (PDU) de Dakar, 2007 ;
- Projet d'amélioration des transports et de la mobilité urbaine (PATMUR) 2010 ;
- Plan Directeur d'Urbanisme de Dakar et ses Environs Horizon 2035, 2016.

Il est prévu par la Loi que les projets (donc y compris les projets de PPP) devront se conformer à la politique globale des transports, dont l'élaboration et la mise en œuvre sont « assurées conjointement par l'Etat et les collectivités locales concernées avec la participation des représentants de tous les intéressés (usagers, organisation professionnelle des transporteurs et des chauffeurs, autorités organisatrices) » (article 8 de la Loi).

**Ainsi, lors de l'identification de potentiels projets de PPP, les autorités publiques devront s'assurer de leur conformité aux différents documents de politique des transports existants avant de lancer un processus de PPP.**

Cela correspond à l'étape n°1 du cycle de développement d'un projet de PPP tel que présenté dans le chapitre 2.

### Préparation des projets de PPP

Par ailleurs, la Loi précise que la structuration du projet devra tenir compte « *de la vocation et des avantages relatifs à chaque mode pour la collectivité et s'appuyer sur des plans de transport locaux et nationaux favorisant une saine concurrence et une approche intermodale* » (article 9 de la Loi).

Ceci induit qu'une analyse des dimensions multimodales d'un projet de PPP dans le secteur des transports devra faire obligatoirement partie de la structuration du projet. Cet aspect n'est pas considéré dans le cadre juridique des PPP. Il n'en demeure pas moins que l'institution porteuse du projet devra s'assurer que cette disposition de la Loi sectorielle est bien prise en compte dans son application du cadre juridique des PPP<sup>37</sup>.

Il s'agit ici de l'étape n°2 du cycle de développement d'un projet de PPP.

### Le cas des transports maritimes

Il a été identifié lors du rapport de démarrage de la présente mission la possibilité d'un projet de navette maritime de passagers entre Rufisque et Dakar. Les paragraphes ci-dessous dessinent le régime sectoriel applicable à un tel projet.

Le Code de la marine marchande<sup>38</sup> prévoit qu'un contrat de transport par mer est un « *contrat par lequel le transporteur s'engage contre paiement d'un fret à transporter des marchandises ou des personnes par mer d'un port à l'autre* ». Ce texte ne contient toutefois pas plus de détails, les articles 441 à 453 étant relatifs aux contrats de transport de marchandises par mer, et non de passagers.

Le projet étudié ferait bien partie de la « navigation maritime », la première catégorie d'activités étant « *la navigation commerciale ayant pour objet le transport de marchandises ou le transport de passagers, de leurs bagages et, le cas échéant, de leur véhicule* »<sup>39</sup>.

Dans la mesure où le cadre des transports maritimes ne mentionne pas le cadre juridique des PPP, il serait utile de préciser quelles sont les interactions entre ces deux cadres, en particulier : le recours à un partenaire privé est-il réalisé *via* le recours au cadre sectoriel ou au cadre général des PPP ? Dans le second cas, quelles sont les dispositions du cadre sectoriel qui doivent être appliquées ? Ce manque de précision crée une insécurité juridique pour d'éventuels acteurs privés qui souhaiteraient participer au projet sous la forme d'un PPP.

### 3.2.3 Synthèse des recommandations

Le Consultant a exprimé la recommandation d'adopter un texte réglementaire à plusieurs reprises au long de son analyse. Ce texte réglementaire devrait être un décret modificatif du Décret afin d'apporter certaines modifications relatives. Ces modifications et éclaircissements concernent :

---

<sup>37</sup> En application de l'article 8 de la Loi relative aux contrats de partenariat ou l'article 82 du Code des Marchés publics selon le type de PPP sélectionné

<sup>38</sup> Loi n° 2002-22 du 16 août 2002 portant Code de la Marine marchande

<sup>39</sup> Article 17 de la loi susvisée



- Harmonisation de la Loi et du Décret : en particulier, il convient de supprimer du Décret les définitions qui figurent déjà dans la Loi. Cela peut être fait par un décret modificatif du Décret.
- Détermination du régime des transports spécifiques : le Décret devrait être modifié pour ne pas exclure les transports spécifiques sous réserve de dispositions contraires dans les textes spécifiques aux transports spécifiques. Ces textes doivent être adoptés.
- Précision des périmètres urbains et interurbains : la notion de transport interurbain doit être modifiée pour ne pas exclure les espaces hors agglomération. Cela nécessite une définition de la notion d'agglomération. Il faut aussi ne pas limiter la possibilité d'un projet interurbain même en présence de plusieurs autorités compétentes sur un espace considéré comme origine ou destination du projet. Ces clarifications peuvent être réalisées par l'adoption d'un décret modificatif du Décret.
- Qualification de transport public urbain de personnes : la définition doit être modifiée pour prendre en compte la nature de l'activité et non la nature du véhicule qui réalise cette activité.
- Resserrement de la notion de service public des transports : cette notion comprend actuellement les transports de personnes mais aussi ceux de marchandises, ce qui ne se justifie pas au vu des conséquences de la qualification de service public. Cette recommandation requiert la modification de la Loi, puisque la définition du service public y figure.
- Textes réglementaires manquants : les dispositions d'application de l'article 13 de la Loi relatif au financement des infrastructures doivent être adoptées, et doivent l'être en prenant en compte le cadre existant des PPP (en l'excluant ou en créant un régime en cohérence avec).
- Recommandation générale : si le cadre légal des transports et celui des PPP ne présentent pas de contradictions majeures en apparence, une précision de leur interaction serait toutefois utile. Cela permettrait en effet une prise en compte des principes sectoriels tels qu'établis dans le cadre légal des transports lors du développement d'un projet de PPP dans le secteur des transports. Ces principes ne sont en effet pas pris en compte par le cadre des PPP. Ainsi, il conviendrait au moins que le cadre sectoriel des transports fasse référence au cadre général des PPP et renvoie à ce dernier pour le développement en PPP de projets de transport.

### 3.3 Analyse du cadre institutionnel des PPP routiers et urbains au Sénégal

#### 3.3.1 Présentation et analyse des institutions jouant un rôle dans les PPP dans le secteur des transports routier et urbain

Au niveau institutionnel, il est nécessaire de distinguer dans le cadre de cette étude les entités transversales des PPP des entités sectorielles intervenant dans les PPP ainsi que le rôle qu'elles jouent dans la mise en œuvre de projets de PPP de transport urbain ou dans le secteur routier.

Les entités transversales sont les entités qui ont un rôle dans le cycle de développement de projet de PPP et ce quel que soit le secteur. Ces institutions peuvent jouer un rôle clé dans l'identification, le développement et la mise en œuvre des projets de PPP en général.

Les entités sectorielles sont les institutions qui portent les projets de PPP et qui servent d'autorité contractante dans le cadre contractuel des PPP dans le secteur des transports routier et urbain ; ou bien dont la compétence technique participe à la préparation et/ou la réalisation des projets.

##### Les entités transversales

Les entités transversales sont constituées des Institutions identifiées dans le Chapitre 2, qui sont celles créées par le cadre spécifique aux contrats de partenariat et aux DSP. Il faut y ajouter deux institutions qui bien que non dédiées aux seuls PPP ont des attributions dans le cadre des PPP, attributions qui sont toutefois *ad hoc*, c'est-à-dire attachées à des projets spécifiques et non à tous les projets de PPP. Il s'agit de l'APIX<sup>40</sup> et du Fonds souverain d'investissements stratégiques (FONSIS)<sup>41</sup>

##### APIX-SA

L'APIX-SA a une double mission dans le cadre des PPP : réaliser les actions nécessaires au développement de l'investissement privé et mettre en œuvre les grands projets qui lui sont confiés.

Selon l'article 3 de la loi relative à sa création<sup>42</sup>, l'APIX-SA (anciennement Agence de Promotion des Investissements et Grands Travaux) est chargée de la conduite et du suivi des Grands Travaux qui lui sont confiés par décret. Plusieurs projets incluant une participation du secteur privé lui ont été confiés par la Présidence. Ils comprennent notamment dans le

---

<sup>40</sup> Décret n° 2007-1591 du 31 décembre 2007 portant application de la loi n° 2007-13 du 19 février 2007 autorisant la création d'une société anonyme à participation publique majoritaire dénommée APIX sa, modifiée en certaines dispositions par la loi n° 2007-33 du 31 décembre 2007

<sup>41</sup> Loi n°2012-34 autorisant la création d'un Fonds souverain d'investissements stratégiques

<sup>42</sup> Loi n° 2007-13 du 19 février 2007 autorisant la création d'une société anonyme à participation publique majoritaire dénommée APIX sa, modifiée en certaines dispositions par la loi n° 2007-33 du 31 décembre 2007

secteur des transports le Nouvel Aéroport AIDB, l'Autoroute à péage Dakar-Thiès ainsi que le Projet de TER Dakar-AIBD

## FONSIS

Le FONSIS est un instrument financier du GdS, agissant comme levier du capital-investissement et en tant qu'investisseur, partenaire et complément du secteur privé. Il a pour but de soutenir les investissements directs dans différents projets accélérateurs du développement économique et social du pays. Parmi les projets retenus par le FONSIS, un certain nombre sont structurés sous la forme de PPP. Dans le cadre de ces projets de PPP, le FONSIS agit à toutes les étapes du cycle de projet de PPP.

Dans le secteur des transports routier et urbain, le FONSIS a reçu du GdS, par le décret n°2014-1607<sup>43</sup>, des droits d'exploitation de certains ouvrages d'infrastructures dans le secteur routier et ferroviaire.

Les infrastructures concernées par le décret précité sont :

- L'Autoroute à péage AIBD-Thiès-Touba ;
- L'Autoroute à péage Mbour-Fatick-Kaolack ;
- L'Autoroute AIBD-Somome-Mbour ;
- Le Chemin de fer Sendou-Falémé ;
- Le Chemin de fer Dakar-AIBD.

Le tableau suivant présente le rôle de l'APIX-SA et du FONSIS tout au long du cycle de développement de projet.

**Table 3-1 : Role des entités transversales intervenant dans le secteur des transports routier et urbain dans le processus PPP**

	Identification des projets PPP	Analyse de faisabilité projet	Structuration du financement	Passation de marché contractualisation d'un partenaire privé	Mise en œuvre et suivi des PPP
APIX	X	X	X	X	X
FONSIS		X	X	X	X

## Entités sectorielles dans le secteur routier et des transports urbains

Le tableau ci-dessous liste les entités identifiées par l'étude et constituant le cadre institutionnel dans le secteur routier et du transport urbain au Sénégal.

<sup>43</sup> Décret n°2014-1607 portant transfert d'actifs de l'Etat au profit du Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques (FONSIS)

**Table 3-2 : cadre institutionnel du secteur routier et transport urbain au Sénégal**

Année	Texte	Entité
2014	Décret n°2014-879 du 22 juillet 2014 relatif aux attributions du ministre des Infrastructures, des transports terrestres et du désenclavement.	<b>Ministère des Infrastructures, des Transports Terrestres et du Désenclavement (MITTD)</b> DR, DTR, DSD
2010	Décret n° 2010-430 du 1 <sup>er</sup> avril 2010 portant création et fixant les règles d'organisation et fonctionnement de l'Agence des Travaux et de Gestion des Routes	<b>AGEROUTE</b>
1997	Loi n° 97-01 portant création du CETUD	<b>Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar (CETUD)</b>
2007	Décret n°2007-1277 du 30 octobre 2007 portant création, organisation et fonctionnement du Fonds d'Entretien routier autonome du Sénégal	<b>Fonds d'Entretien Routier Autonome (FERA)</b>

### Transports routiers et urbains

Il y a plusieurs institutions impliquées dans le secteur du transport routier au Sénégal. Elles sont placées sous la tutelle du **Ministère des Infrastructures, des Transports Terrestres et du Désenclavement**, ou font partie de ses directions.

La principale institution sous tutelle dans le secteur étudié est le **Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar (CETUD)** dont la mission consiste à la mise en œuvre et au suivi de l'application de la politique sectorielle des transports publics urbains définie par l'Etat, pour la région de Dakar<sup>44</sup>.

Parmi les autres institutions figure l'**Agence des travaux et de gestion des Routes (AGEROUTE)** qui est chargée de la mise en œuvre de tous les travaux de construction, de réhabilitation et d'entretien de routes de ponts<sup>45</sup> et autres ouvrages d'art ainsi que de la gestion du réseau routier classé, de même que le **Fonds d'Entretien Routier Autonome (FERA)** créé en 2007<sup>46</sup> afin de « mobiliser les ressources nécessaires au financement de l'entretien routier » et de « financer l'entretien et l'exploitation du réseau routier de manière efficace et transparente ».

Parmi les directions du MITTD, la **Direction des routes**, située au sein de la Direction Générale des Infrastructures de l'Etat est chargée de définir la politique pour une gestion cohérente de l'ensemble des infrastructures routières du pays. La **Direction des Transports Routiers** est quant à elle responsable de la réglementation globale du secteur des transports. Enfin, la **Direction des Stratégies de Désenclavement (DSD)** est chargée de définir les stratégies en matière de désenclavement.

<sup>44</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n°97-01 portant création du CETUD

<sup>45</sup> Article 2 du Décret n° 2010-430 du 1<sup>er</sup> avril 2010 portant création et fixant les règles d'organisation et fonctionnement de l'Agence des Travaux et de Gestion des Routes

<sup>46</sup> Décret n° 2007-1277 du 30 octobre 2007 portant création, organisation et fonctionnement du Fonds d'Entretien Routier Autonome du Sénégal.

En dehors de ces directions ou agences placées sous tutelle du MITTD, on peut citer également **l'Association de Financement des Transports Urbains (AFTU)**.

Nous nous intéresserons particulièrement aux entités pouvant être impliquées dans le processus de PPP.

### **CETUD**

Le Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar (CETUD) est un établissement public à caractère professionnel créé par la loi n° 97-01 du 10 mars 1997. Sa mission consiste à la mise en œuvre et au suivi de l'application de la politique sectorielle des transports publics urbains définie par l'Etat, pour la région de Dakar. Ses missions sont indiquées à l'article 2 du décret n°2001-557 relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du conseil exécutif des transports urbains de Dakar (CETUD).

Le CETUD est responsable d'organiser et de réguler l'offre de transport public urbain de voyageurs, de manière à améliorer durablement les conditions d'exploitation des opérateurs et les déplacements des populations de l'agglomération dakaroise.

Le CETUD est placé sous la tutelle technique du Ministère en charge des Transports terrestres et sous la tutelle financière du Ministère de l'Economie et des Finances. Ses principales attributions sont les suivantes :

Mise en œuvre et suivi de l'application de la politique sectorielle des transports publics urbains pour la région de Dakar

Organisation et régulation de l'offre de transport public urbain de voyageurs

Détermination des lignes à desservir, des quotas d'autorisation de transport public correspondant et de leurs modalités techniques d'exploitation

Rédaction des cahiers des charges, termes de référence et dossiers d'appel d'offres, la passation des conventions avec les transporteurs agréés

Proposition de politiques tarifaires aux autorités compétentes

Passation des conventions et contrôle de l'exécution des contrats

Identification des contraintes du service public et détermination des compensations financières éventuelles y afférentes

Elaboration des critères d'accès à la profession de transport public de personnes

Réalisation des études et actions de formations, d'information ou de promotion des transports publics urbains de la région de Dakar

Coordination des différents modes de transport public

Elaboration et appui de la réalisation de programmes d'actions et d'investissements

Amélioration de l'état et de la qualité du parc automobile.

Le CETUD comprend 2 organes de direction (article 4) : l'Assemblée plénière et le Secrétariat permanent. L'Assemblée plénière constitue un organe de délibération et de décision et joue le rôle de conseil d'administration. Le secrétariat permanent est un organe d'administration et d'exécution des décisions de ladite assemblée.

Les membres de l'Assemblée plénière sont les suivants :

Le président l'Assemblée plénière

Une personnalité qualifiée dans le domaine des transports urbains, choisie par le Président de la République

Six (6) membres représentant de l'Etat : A savoir les représentants des Ministères de 1) l'Équipement, des Transports terrestres et Aériens, 2) de l'Économie et des finances, 3) de l'Urbanisme et de l'Habitat, 4) des Forces Armées, 5) de l'intérieur, 6) du Commerce.

Cinq (5) membres représentant des collectivités locales de la région de Dakar

Six (6) membres représentant les opérateurs et les associations professionnelles des transports publics et les consommateurs

#### → **Rôle en matière de PPP**

A la lecture de ses attributions, on comprend que le CETUD a un rôle dans la mise en œuvre de projets urbains y compris ceux conclus sous la forme de PPP.

L'article 11 du décret n°2001-557 relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du conseil exécutif des transports urbains de Dakar mentionne par exemple que le président de l'Assemblée plénière « *veille au développement du partenariat entre l'Etat, les collectivités locales et le secteur privé en faveur de la promotion des transports collectifs* ».

On peut penser qu'il joue aussi un rôle dans l'identification des projets routiers sous forme de PPP de par son « *rôle de détermination des lignes à desservir* » et sa mission d'« *identification des contraintes de service public et détermination des compensations financières éventuelles y afférentes* » laisse penser qu'il peut jouer également un rôle en termes d'analyse de faisabilité de projet et structuration du financement dans le cadre de PPP.

Par ailleurs, on comprend que le CETUD intervient aussi au stade de la passation de contrat. Il a en effet pour mission la « *rédaction des cahiers des charges, termes de référence et dossiers d'appel d'offres, la passation des conventions avec les transporteurs agréés* ».

Le CETUD est également en charge du contrôle de l'exécution des contrats.

**Table 3-3 : Role du CETUD dans le processus de développement de projets de PPP**

	Identification des projets PPP	Analyse de faisabilité projet	Structuration du financement	Passation de marché contractualisation d'un partenaire privé	Mise en œuvre et suivi des PPP
CETUD	X	X	X	X	X

En outre, l'expérience du CETUD en tant qu'autorité contractante sur plusieurs projets de PPP ou incluant la participation du secteur privé (PSP) démontre son implication à chaque étape du processus de PPP.

→ **Expérience du CETUD en termes de PPP**

Le CETUD possède une expérience non négligeable dans le développement et la mise en œuvre de projets urbains incluant la participation du secteur privé (PSP).

En dehors du BRT en cours de développement, le CETUD a mis en place les projets suivants :

La gare routière de Beaux Maraichers – une gare routière moderne financée par l'État à hauteur de 7 milliards FCFA (circa 12 millions USD) et dont l'exploitation a été confiée au secteur privé pour une durée de 5 ans ;

La gare routière de Kolobane – une gare routière moderne d'un coût de 2.5 Milliards (circa 4.5 Millions USD) financée par l'Etat avec l'appui de la Banque Mondiale. En cours de construction, l'exploitation et la maintenance ont été attribuées au secteur privé pour une durée de 5 ans ;

La gare routière Parcelles Assainies : A l'instar des 2 premiers exemples, il s'agit de la construction d'une gare routière moderne dont la gestion sera confiée au secteur privé.

→ **Limites**

La revue des missions du CETUD, de sa composition et de son expérience amène des interrogations sur sa capacité à remplir pleinement son rôle, particulièrement dans le secteur des PPP. En effet, bien que l'institution ait été impliquée à plusieurs reprises en tant qu'autorité contractante dans le processus de PPP, sa composition soulève des doutes sur sa capacité à fournir un appui efficace sur les diverses étapes du processus de PPP. A la lecture du décret relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du CETUD, il est difficile de distinguer la façon dont s'effectue l'appui à la passation de contrats ou encore la structuration du financement. La présence d'un représentant du Ministère de l'Economie et des finances pourrait dans le dernier cas signifier que le CETUD bénéficie de l'expertise de ce dernier pour ce type d'appui, mais ceci reste imprécis à la lecture des textes.

Par ailleurs les difficultés du CETUD en tant qu'agence d'exécution ont été mentionnées dans un rapport d'évaluation sur la performance du projet d'Amélioration de mobilité urbaine au Sénégal (2016)<sup>47</sup>. Le rapport indique qu'en pratique, seul le gouvernement fournit des fonds pour ses opérations et non les municipalités et les opérateurs de transport contrairement à ce que prévoit le décret.

En outre, le CETUD doit tenir compte du programme complet de développement du transport urbain du gouvernement dans le Fonds de Développement des Transports Urbains destiné à la réalisation des missions du CETUD, alors même qu'il est connu que le fonds ne sera pas doté de ressources financières suffisantes. »<sup>48</sup>.

Le rapport indique également que le CETUD a discuté de son financement durable avec le ministère des Finances - en vain – et que sa dotation en personnel varie actuellement de 30 à 40 personnes, bien qu'il y ait un besoin d'au moins 60 personnes depuis 2014.

## AGEROUTE

L'Agence des routes et de gestion des routes (AGEROUTE) est responsable de la mise en œuvre de tous les travaux de construction, de réhabilitation et d'entretien de routes, de ponts et autres ouvrages d'art ainsi que de la gestion du réseau routier classé (article 2 du décret n°2010-430).

En cas de besoin, une convention d'exécution peut être signée avec les collectivités publiques bénéficiaires.

De façon spécifique, les missions pertinentes de l'AGEROUTE dans le cadre de cette analyse sont :

**De conduire des projets et travaux routiers ;**

**De mener les études techniques, y compris les études de faisabilité pour tous les projets routiers ;**

**De conseiller et d'accompagner les collectivités locales dans la mise en œuvre de projets routiers ;**

En outre, l'AGEROUTE « est chargée, sauf dérogation, pour le compte du Ministre chargé des routes, de la maîtrise d'ouvrage déléguée des projets routiers, dans le cadre de conventions particulières de financement pouvant lier l'Etat à des bailleurs de fonds. Dans ce cas, elle agit en tant qu'agence d'exécution du Ministère chargé des routes ».

---

<sup>47</sup> World Bank, Independent Evaluation Group, Project performance assessment report Senegal urban mobility improvement project, September 30, 2016 Report No.: 108407

<sup>48</sup> En Anglais : "Despite the provisions of the decree that created CETUD, only the government provides funding for its operations ; the municipalities and transport operators have not contributed as stipulated in the decree. Moreover, CETUD is obliged by law to reflect the full urban transport development program in the government's Fonds de Développement des Transports Urbains (Urban Transport Development Fund), even though it is known that the fund will not be provided with adequate financial resources."



Le décret précise aussi que l'Agence « *est la seule autorité compétente pour délivrer des autorisations de pose et déposé de conduites ou d'occupation de l'emprise des routes classés* » et que tous les maîtres d'ouvrage publics « *sont tenus de recueillir l'avis du ministère en charge des routes représenté par l'AGEROUTE Sénégal avant de délivrer toute autorisation de construire* ».

#### → **Rôle en matière de PPP**

Bien que l'analyse du décret portant création et fixant les règles d'organisation et fonctionnement de l'AGEROUTE ne démontre aucune mission spécifique relative aux PPP, sa responsabilité dans la mise en œuvre de tous les travaux de construction, de réhabilitation et d'entretien de routes, de ponts et autres ouvrages d'art ainsi que de la gestion du réseau routier l'appelle à appuyer le développement des projets de PPP du secteur routier et à contribuer à leur mise en œuvre en tant qu'autorité contractante.

De plus, la mission de l'AGEROUTE de « mener les études techniques, y compris les études de faisabilité pour tous les projets routiers » indique son implication probable dans l'analyse de faisabilité des projets de PPP sur lesquelles elle n'est pas autorité contractante.

#### → **Expérience de l'AGEROUTE en termes de PPP**

Conformément à ses attributions, l'AGEROUTE est chargée, sauf dérogation, pour le compte du ministre chargé des routes, de la maîtrise d'ouvrage déléguée des projets routiers, dans le cadre de conventions particulières de financement pouvant lier l'Etat à des bailleurs de fonds. Elle agit alors en tant qu'agence d'exécution du Ministère chargé des routes. Dans ce cadre, elle a été impliquée dans les divers projets d'autoroute à péage, notamment :

L'Autoroute à péage AIBD-Thiès-Touba ;

L'Autoroute à péage Mbour-Fatick-Kaolack ;

L'Autoroute AIBD-Somome-Mbour ;

Autoroute à péage de Dakar-Diamniadio

#### → **Limites/ contraintes**

L'expérience de l'AGEROUTE dans le projet d'Autoroute Dakar-Diamniadio a démontré une implication importante et significative. Le projet est aujourd'hui un succès sur le plan public (les temps de parcours ont été fortement diminués) et le secteur privé (le trafic sur l'autoroute est important). Toutefois, il est difficile d'évaluer précisément la capacité de l'AGEROUTE à mener le développement de projets sous forme de PPP dans la mesure où ce projet a été développé conjointement avec l'APIX.

**Table 3-4 : Rôle de l'AGEROUTE dans le processus de développement de projets de PPP**

	Identification des projets PPP	Analyse de faisabilité projet	Structuration du financement	Passation de marché contractualisation d'un partenaire privé	Mise en œuvre et suivi des PPP
AGEROUTE – Conseil technique		X			
AGEROUTE – Autorité contractante	X	X	X	X	X

### Fonds d'Entretien Routier Autonome

Créée en 2007 et active depuis 2009, cette institution vise une meilleure efficacité des opérations d'entretien des routes et une meilleure participation de l'ensemble des acteurs à leur réalisation compte tenu de leur impact sur l'économie du Pays. Elle a pour mission de (article 2 du décret n°2007-1277) :

- Mobiliser les ressources nécessaires au financement de l'entretien routier ;
- Financer l'entretien et l'exploitation du réseau routier de manière efficace et transparente

Les bénéficiaires du fonds sont les agences d'exécution ou maîtres d'ouvrage délégués exerçant des responsabilités de maîtres d'ouvrage en charge d'entretien de réseaux routiers (article 3).

Le Fonds est également responsable, à travers les missions attribuées à son Conseil d'Administration de :

Décider de l'emploi des ressources du Fonds sur la base des programmes d'entretien routier proposés par les bénéficiaires et en conformité avec les règles et procédures fixées

Veiller au respect des programmes, des procédures de passation des marchés et à la bonne exécution des missions confiées aux bénéficiaires ;

Proposer au ministre chargé des Infrastructures les projets de lettres de missions et d'objectifs annuels pour le Fonds et pour tous les bénéficiaires ;

Soumettre au ministre chargé des Finances des recommandations visant à améliorer le niveau des ressources et les conditions de leur emploi ;

Les ressources du FERA sont composées de la taxe d'usage de la route (TUR), de subventions de l'Etat, des redevances directes tirées de l'exploitation du réseau routier (péage, taxe à l'essieu, trafic de transit, produits des concessions etc.), des fonds de

concours, de dons et legs et toutes autres ressources provenant de conventions de financement destinées au réseau routier.

La Composition du Fonds est la suivante : le Conseil d'Administration qui comprend 11 membres représentant l'Etat (5), les collectivités locales (2), le secteur privé (3) et les usagers (1).

→ **Rôle en matière de PPP**

Le rôle et l'expérience du FERA semble limités voire inexistants en matière de PPP. On peut toutefois spéculer que son rôle de surveillance du respect des programmes, des procédures de passation des marchés et de la bonne exécution des missions confiées aux bénéficiaires ou celui de soumission de recommandations au ministre chargé des Finances visant à améliorer le niveau des ressources et les conditions de leur emploi peuvent s'appliquer aux étapes de structuration du financement ou de passation de marchés et contractualisation d'un partenaire privé.

**Direction des routes**

La Direction des routes (DR) a pour mission la coordination et la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière d'infrastructures routières. Dans le cadre spécifique de cette analyse, les missions pertinentes de la DR sont :

**Assurer la planification du développement du réseau routier national, la programmation et le suivi des investissements routiers à réaliser et la constitution de dossiers techniques nécessaires à la mobilisation de leur financement**

**Assurer la coordination technique des structures publiques et privées intervenant dans le domaine des infrastructures routières ;**

**Contribuer, en rapport avec les services techniques compétents, à la définition de la politique de l'Etat en matière d'investissements routiers et de corridors ;**

→ **Rôle en matière de PPP**

Au regard des missions présentées ci-dessus, la DR pourrait être impliquée à plusieurs niveaux en matière de PPP routier. Au stade d'identification de projets PPP, elle peut contribuer dans son rôle de planification du développement du réseau routier national à mettre en exergue des projets routiers qui pourraient être menés en PPP. Par ailleurs, son rôle de suivi des investissements routiers pourrait lui permettre de jouer un rôle au stade de suivi du projet pendant la mise en œuvre de ce dernier ou encore ses fonctions de constitution de dossiers techniques lui donnent une place significative dans le stade de préparation du projet PPP.

### Direction des Transports Routiers

La Direction des Transports Routiers (DTR) est responsable de la réglementation globale du secteur des transports, de l'immatriculation et de l'enregistrement des véhicules, la délivrance des titres et la sécurité routière.

Au titre de cette analyse, ses missions pertinentes sont :

**Étudier et planifier le développement des services de transport routier, en relation avec le secteur privé ;**

**Assurer le suivi de la mise en œuvre des études et des programmes relatifs à l'amélioration de la sécurité des transports routiers ;**

Veiller à la réglementation en matière de circulation et de sécurité routières, à **l'exploitation rationnelle du réseau routier** et à la qualité de l'information des usagers ;

**Veiller au suivi de la budgétisation et de l'exécution des programmes et projets** en matière de transports routiers et d'assurer leur évaluation ;

#### → Rôle en matière de PPP

Au regard des missions présentées ci-dessus, la DTR pourrait être impliquée à plusieurs niveaux en matière de PPP routier. Au stade d'identification de projets PPP, elle peut contribuer dans son rôle développement des services de transport routier en relation avec le secteur privé. Par ailleurs, son rôle de veille au suivi de la budgétisation des projets lui donne un rôle à jouer en matière d'étude de faisabilité financière du projet PPP et de recherche de financement pour la part publique du projet.

### Direction des Stratégies de Désenclavement (DSD)

La Direction des Stratégies de Désenclavement (DSD) est chargée de définir les stratégies en matière de désenclavement. Elle est principalement chargée d'harmoniser les politiques et stratégies de transports et de promotion de l'intermodalité en milieu urbain et rural et ce en relation avec les services compétents internes du département ministériel et des autres ministères.

Plus spécifiquement, la DSD possède un certain nombre de missions qui pourraient être pertinentes dans le cadre de cette analyse :

**Harmoniser les politiques et stratégies de transports et de promotion de l'intermodalité** en milieu urbain et rural ;

**Veiller à la mise en place d'infrastructures et de services de transports routiers et ferroviaires de qualité ;**

**Veiller à la fonctionnalité des ouvrages de franchissement (ponts, bacs, etc.) et des pistes, notamment en zones rurales ainsi qu'à la mise en cohérence des réseaux d'infrastructures et d'équipements publics** pour une meilleure prise en charge des besoins des populations

**Participer à l'évaluation, à la programmation et aux négociations de tous projets relatifs aux infrastructures et services de transports ;**

**Participer au suivi technique et financier de la réalisation des investissements et des réformes dans le secteur des transports.**

→ **Rôle en matière de PPP**

Au regard des missions présentées ci-dessus, la DSD pourrait être impliquée à plusieurs niveaux en matière de PPP routier. Au stade d'identification de projets PPP, elle est mandatée à veiller à la mise en place d'infrastructures. Par ailleurs, son mandat de participation aux négociations de tous projets relatifs aux infrastructures et services de transports lui octroie une place dans la phase de contractualisation d'un partenaire privé. Enfin, la DSD peut jouer un rôle dans la phase de mise en œuvre et suivi des PPP dans la mesure où elle est mandatée pour participer au suivi technique et financier des projets.

Le tableau ci-dessous résume les missions des différentes divisions du MITTD dans le processus de développement de projets PPP

**Table 3-5 : Rôle des directions du MITTD dans le processus de développement de projets de PPP**

	Identification des projets PPP	Analyse de faisabilité projet	Structuration du financement	Passation de marché contractualisation d'un partenaire privé	Mise en œuvre et suivi des PPP
Direction des routes	X	X			
Direction des Transports Routiers	X		X		
La Direction des Stratégies de Désenclavement (DSD)	X	X		X	X

**Association de Financement des Transports Urbains**

L'AFTU a pour but de contribuer au renouvellement du parc d'autocars, d'autobus, de favoriser la professionnalisation de l'activité dans les domaines de l'exploitation et d'améliorer la qualité du service offert à la clientèle.

Créée à l'initiative du Sénégal avec l'appui de la Banque mondiale dans le cadre de programme pilote pour le renouvellement du parc de minibus de transport urbain de la région de Dakar, l'AFTU est une association qui regroupe quatorze (14) GIE de transporteurs, le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère des Transports, qui sont les représentants de l'Etat, et le CETUD.

SI l'AFTU n'offre pas de contribution directe aux PPP, elle est mandataire du CETUD pour la modernisation des transports urbains dans la région de Dakar et est dans ce cadre amenée à collaborer avec les opérateurs privés.

### **Transports maritimes**

La présente section présente les institutions qui seraient associées ou sollicitées s'agissant du projet susmentionné de navette maritime entre Dakar et Rufisque.

#### **Agence Nationale des Affaires Maritimes**

Placée sous la tutelle technique du Ministre chargé de la Marine marchande et sous la tutelle financière du Ministre chargé des Finances<sup>49</sup>, l'Agence Nationale des Affaires Maritimes (ANAM) est chargée de la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de marine marchande, dans ses différents volets pêche, commerce et plaisance, ainsi que de la mise en œuvre des dispositions de la loi n°2002-22 du 16 août 2002 portant Code de la marine marchande, des conventions maritimes internationales et des autres législations et réglementations en vigueur.

Les organes de l'ANAM sont un Conseil de Surveillance et une Direction générale (article 4). L'ANAM est notamment en charge de « *la définition des régimes de transfert et des conditions d'exercice des services publics portuaires* » et de la « *conception et la mise en œuvre de programmes et projets dans les domaines susmentionnés* » (article 3).

S'il apparaît que l'ANAM a réalisé différents projets, tels que la construction d'un port de pêche à Ziguinchor-Boudody ou encore la construction de ports à Ndakhonga et Foundiougne, ces projets ne constituent pas des PPP. L'ANAM n'a donc pas d'expérience pour le moment avec les PPP.

L'ANAM peut porter des projets de transport fluvial et maritime urbain.

#### **Conseil Supérieur de la Marine Marchande**

Le Conseil Supérieur de la Marine Marchande est placé sous l'autorité du Ministre chargé de la Marine Marchande. Organe consultatif, le Conseil donne un avis sur toute question relative à l'armement, à la construction navale, aux infrastructures navales et, en général, à la politique définie en matière maritime<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Article 1<sup>er</sup> décret n° 2009-583 du 18 juin 2009 création, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale des Affaires maritimes (ANAM).

<sup>50</sup> Articles 1 et 2 de la loi n° 2002-22 du 16 août 2002 portant Code de la Marine marchande

### Port autonome de Dakar

La société nationale « Port autonome de Dakar » a pour objet l'exploitation, l'entretien du Port maritime de Dakar et de ses dépendances, la gestion de son domaine mobilier et immobilier et l'exécution des travaux d'amélioration et d'extension de ses installations<sup>51</sup>.

#### Interactions des institutions présentées

Il découle de la présentation ci-dessus que les entités sectorielles dans le secteur des transports routier et urbain impliquées dans la mise en œuvre de projets PPP sont impliquées à chaque étape du processus de PPP en tant qu'entité contractante ou essentiellement dans les phases d'identification ou d'analyse de faisabilité de projet. Ce constat n'est pas surprenant dans la mesure où ces institutions sont des organes techniques et non spécialisés dans les PPP.

Table 3-6 : Rôle des institutions dans le processus de développement de projets de PPP

	Identification des projets PPP	Analyse de faisabilité projet	Structuration du financement	Passation de marché contractualisation d'un partenaire privé	Mise en œuvre et suivi des PPP
CETUD	X	X	X	X	X
AGERROUTE*		X			
AGERROUTE comme autorité contractante	X	X	X	X	X
FERA			X	X	
Direction des routes (DR)	X	X			
Direction des transports routiers(DTR)	X				
Direction des Stratégies de Désenclavement (DSD)	X	X		X	
MITTD (à travers la DR, la DTR et la DSD)	X	X		X	

<sup>51</sup> Article 2 de la loi n°97-28 du 18 août 1987 autorisant la création de la société nationale du port autonome de Dakar

ACNF	X	X	X	X	X
ANAM	X	X			X

**L'analyse précédente ne démontre aucun conflit apparent entre ces institutions sectorielles pour la mise en œuvre de projets de PPP. Leurs missions sont clairement définies dans le cadre respectif de leurs compétences. Par contre, on peut entrevoir dans certains cas un conflit potentiel entre les institutions transversales et sectorielles dans la mise en œuvre de PPP, particulièrement avec des institutions transversales telles que le FONSIS ou l'APIX lorsque celles-ci se voient déléguer la mise en œuvre de projets de PPP.**

Par exemple, dans le cas du projet d'autoroute à péage confié à l'APIX dans la mise en œuvre de PPP, l'APIX s'est chargé d'assurer le développement de ce projet à travers sa Direction des Grands Travaux. Celle-ci a exécuté toutes les tâches dévolues au Maître d'ouvrage délégué tout le long du processus de développement du projet de PPP. Or, sur la base des mandats, il incombait en principe à l'AGEROUTE de « mener les études techniques, y compris les études de faisabilité pour tous les projets routiers ». Ceci illustre une juxtaposition des compétences des 2 institutions qui pourrait être clarifiée.

Un autre exemple est celui du FONSIS qui a reçu du Gouvernement sénégalais au travers du décret n°2014-1607 des droits d'exploitation de certains ouvrages d'infrastructures dans le secteur routier et ferroviaire : l'Autoroute à péage AIBD-Thiès-Touba, l'Autoroute à péage Mbour-Fatick-Kaolack, l'Autoroute AIBD-Somome-Mbour. À travers ce décret, le FONSIS a notamment le droit de « valoriser les surfaces foncières attenantes, sur une bande de 150 mètres de part et d'autre de l'emprise ». Le Décret mentionne en outre que ce droit de valorisation du foncier entourant les infrastructures concernées s'effectue dans le cadre « du financement et du remboursement des dettes de ces ouvrages ». En effet, la réalisation d'infrastructures de transport génère souvent une valorisation du prix du foncier entourant ces infrastructures et permet à l'État de capturer une partie des plus-values immobilières.

Cependant, l'AGEROUTE est la seule autorité compétente pour délivrer des autorisations de pose et dépose de conduites ou d'occupation de l'emprise des routes classées.

**Il est donc important dans les cas de superposition apparente des rôles entre plusieurs institutions, de définir des règles de collaboration entre les diverses institutions permettant de clarifier toute ambiguïté ou conflit éventuel.**

### 3.3.2 Synthèse des recommandations

Notre analyse du cadre institutionnel du secteur des transports routier et urbain impliquées dans le développement de PPP a permis d'identifier un certain nombre de limites pour lesquelles nous formulons ci-dessous des recommandations.



### **Collaboration ente entités sectorielles et transversales dans les PPP**

Il est de l'avis du Consultant qu'il faut clarifier le mode de collaboration entre les entités transversales et les entités sectorielles en cas de superposition de rôle.

En effet, en reprenant le cas du FONSI et de l'AGEROUTE, mentionné plus haut, les deux institutions peuvent collaborer pour maximiser les revenus pouvant être générés par les projets autoroutiers menés en PPP si l'on considère les capacités techniques et les expériences respectives de chacun.

D'une part, l'expertise dans le domaine routier fait de l'AGEROUTE un partenaire technique légitime à participer à la société de projet qui sera en charge de l'infrastructure routière. Sa contribution au capital peut se faire alors à travers la valorisation des droits d'exploitation de l'infrastructure elle-même lorsqu'elle est construite ou des droits fonciers de l'emprise sur laquelle l'infrastructure routière va être construite si elle est en cours de développement.

Le FONSI d'autre part possède les expériences de développeur de projet de PPP et l'expertise financière pour mener au mieux des projets sur la bande de 150 mètres de part et d'autre de l'emprise des infrastructures routières, droit qui lui attribué par le Décret n°2014-1607. Le FONSI pourra ainsi valoriser cet espace adjacent aux infrastructures routières à des fins notamment d'aménagement urbain, opérations qui pourraient être montées en PPP et générer des revenus sur cette base.

### **Appui au CETUD en termes de PPP et de moyens financiers**

La revue du cadre institutionnel dans le secteur des transports urbains a permis de constater le rôle important joué par le CETUD dans la mise en œuvre de projets de mobilité urbaine dans la région de Dakar. Plusieurs de ces projets étant élaborés sous forme de PPP, il est nécessaire que l'institution dispose des connaissances nécessaires pour le développement de ce type de projets, depuis leur identification jusqu'à la phase de suivi. Le CETUD, en tant qu'entité sectorielle peut certes bénéficier de l'appui des entités transversales compétentes (DFPPP et CNAPPP) pour lui offrir un appui aux PPP, mais il devrait également disposer d'un minimum d'outils et de compétences en interne dans le domaine.

Ainsi, l'appui à la passation de contrat faisant par exemple partie de ses attributions, il est nécessaire que le CETUD dispose des capacités requises pour ce type d'appui, notamment en matière de PPP. La présence d'un représentant d'une entité transversale d'appui aux PPP au sein de son Assemblée plénière est l'un des moyens envisageables pour s'assurer que le CETUD bénéficie de l'expertise requise pour ce type d'appui.

Par ailleurs les difficultés du CETUD en termes de financement doivent être prises en charge. Une solution durable pour son financement ainsi que la dotation de ressources suffisantes pour lui permettre de remplir adéquatement son rôle majeur dans le secteur du transport urbain doivent être trouvées.

Une étude portant sur les moyens de financement et la détermination d'un mécanisme à long terme pour aborder les questions de dotation en personnel et de ressources financières adéquates devrait être conduite.

## **Clarification des rôles et renforcement des capacités en matière de PPP de certaines institutions**

L'analyse effectuée dans le cadre de cette étude a montré que certaines institutions sont impliquées – ou peuvent être amenées à l'être – dans le processus de développement de projets de PPP bien que la revue de leurs missions ou attributions ne montre aucune mission spécifique liée aux PPP. C'est ainsi le cas de l'AGEROUTE dont le texte de création et d'organisation ne démontre aucune mission spécifique relative aux PPP, mais qui est impliquée sur ce type de projet en tant qu'autorité contractante. Cette observation s'applique à la plupart des institutions sectorielles qui, même si elles ne sont pas impliquées tout le long du processus de développement de projets routier ou urbain sous forme de PPP comme autorité contractante, participent tout au moins à la phase d'identification/planification de projets.

L'identification des projets les plus aptes à être développés sous forme de PPP est une étape importante du cycle de projet de PPP. Il est donc nécessaire que les entités sectorielles comme autorités contractantes de projet, soient munies des ressources financières et humaines nécessaires pour identifier et procéder à l'analyse préliminaire des projets de PPP potentiels. En effet, leur expertise et leur expérience pourraient dans plusieurs cas les amener naturellement à envisager prioritairement un mode de financement et de mise en œuvre de nature étatique.

De même, tout comme pour la phase d'identification de projets, les connaissances limitées des entités porteuses de projets en matière de PPP entraînent, en général, le besoin d'une assistance technique spécifique dans le secteur. Que les études de faisabilité soient réalisées par les autorités porteuses de projet elles-mêmes, en collaboration avec une autorité transversale ou sous-traitées à des firmes externes, les entités porteuses de projet doivent posséder l'expertise nécessaire pour diriger ou superviser les travaux requis durant cette phase.

# 4 | Identification de projets avec un potentiel en PPP dans le secteur routier au Sénégal et urbain à Dakar

## Messages clés

- Dans le secteur des Transports, un processus itératif a été utilisé pour l'identification de projets routiers à même de répondre aux contraintes du secteur. Cette identification s'est faite sur la base de l'analyse des plans de développement du secteur routier (tout particulièrement le SDRAN), des entretiens avec l'AGEROUTE et la Direction des Routes.
- Dans le secteur urbain, en l'absence à l'heure actuelle d'un schéma directeur approuvé, une approche « bottom-up » a été utilisée pour l'identification des projets de transport urbain (Analyse de nombreuses études produites par le CETUD et ses conseillers, Rencontres avec les différentes directions du CETUD ainsi que la Ville de Dakar pour identifier les besoins, Connaissance par le consultant du contexte urbain de Dakar associée à son expérience des spécificités des projets PPP).
- Ces processus d'identification ont permis de mettre en exergue 16 projets routiers structurants et 8 projets de transport urbain.
- Parmi ces **24 projets identifiés**, un filtre de sélection a été appliqué pour sélectionner les projets susceptibles d'être structurés en PPP. Ainsi, 3 critères de sélection comportant un ensemble d'indicateurs informant ces critères et des éléments de mesure objectifs ont été utilisés.
- Pour la priorisation de ces projets, 6 critères regroupant 18 indicateurs informant ces critères et une pondération de ces critères ont été considérés.
- Ces processus de sélection et de priorisation ont permis de mettre en exergue **11 projets routiers structurants et 3 projets de transport urbain ayant un potentiel de PPP**.
- Le portefeuille de projets routiers est composé de quatre (04) projets PPP de type « usager payeur » et sept (07) projets PPP à paiement public.
- Le portefeuille de projets de transport urbain est composé de trois (03) projets PPP de type « usager payeur ».

## 4.1 Identification de projets dans le secteur routier avec un potentiel en PPP au Sénégal

### 4.1.1 Revu des données du secteur routier au Sénégal

#### Plans de développement du secteur

Le Sénégal dispose d'un nombre appréciable d'outils de planification et de politiques sectorielles dans les domaines de transport et du développement du secteur routier émis dont :

- La Lettre de Politique Sectorielle des Transports sur la période 2016-2020 ;
- Le Plan National de l'Aménagement et du Développement du Territoire (PNADT) ; et
- Le Schéma Directeur Routier et Autoroutier national (SDRAN) sur la période 2015-2035.

Le Sénégal dispose aussi de plusieurs outils de programmation pluriannuelle des investissements routiers élaborés par la Direction des Routes et l'Agence Routière AGEROUTE :

- Le premier quinquennat du SDRAN (actuellement en cours de mise en œuvre) couvrant la période 2015-2020.
- Le Programme Triennal Glissant (PTG) sur la période 2017-2019.
- Le Programme d'Entretien Routier Annuel (PERA) 2018

Les sections suivantes donnent une description sommaire de ces rapports.

#### Lettre de Politique Sectorielle des Transports 2016-2020

Depuis 1990, Le Gouvernement du Sénégal (GdS) élabore des Lettres de Politique Sectorielle des Transports (LPST) qui ont jusque-là couvert les périodes suivantes (1990-1995, 1996-1999, 2010-2015 et 2016-2020).

La quatrième LPST 2016-2020 élaborée par le Ministère des Infrastructures, des Transports Terrestres et du Désenclavement (MITTD) s'inscrit d'une part dans le processus d'application des directives de l'UEMOA relatives au cadre harmonisé de gestion des finances publiques qui consacrent l'utilisation d'instruments de programmation pluriannuelle à travers la formulation de stratégies (nationales et sectorielles) et leur traduction en objectifs et programmes et d'autre part, dans la démarche d'opérationnalisation des axes stratégiques du Plan du Sénégal Emergent (PSE) qui constitue la stratégie nationale.

#### Contraintes et Améliorations dans le Secteur des Transports

La LPST 2016-2020 a notamment rappelé le diagnostic de l'état actuel du secteur de transport au Sénégal pour ensuite développer une stratégie sectorielle des transports pour la période 2016-2020.

La LPST 2016-2020 a énuméré un certain nombre de contraintes rencontrés par le secteur des Transports au Sénégal, en particulier :

- Un système de transport insuffisamment intégré
- Un cadre institutionnel éclaté et instable
- Un cadre législatif et réglementaire à parfaire et mieux appliquer
- Des performances des services de transport encore insuffisantes

La LPST 2016-2020 a aussi relevé des aspects positifs dans le secteur du transport routier et plus particulièrement dans le désenclavement interne et externe du pays qui a enregistré des progrès importants. Le désenclavement interne du pays est assez satisfaisant. Il est en grande partie assuré par les infrastructures routières.

Un autre aspect positif relevé par la LPST 2016-2020 est la diversification du financement du secteur transport. Même si les sources traditionnelles de financement constituées par les ressources du Budget Consolidé d'Investissement (BCI) et des Partenaires techniques et financiers (PTF) sont restées prépondérantes sur la période de mise en œuvre de la LPST 2010-2015, le financement du secteur a surtout été marqué par sa diversification avec l'avènement et la consolidation de nouvelles sources notamment le financement privé à travers des concessions est devenu une réalité dans le secteur des transports montrant ainsi que le PPP peut effectivement être un mode de financement porteur dans le secteur des Transports.

Le secteur des transports est celui qui compte le plus d'expériences de PPP au Sénégal. Cependant, toutes les expériences n'ayant pas réussi, il est indiqué de faire une évaluation des réussites et des échecs pour tirer des leçons qui permettront de développer une stratégie pour l'avenir. Les premiers constats à tirer ont trait :

- i. Aux difficultés des concessionnaires à respecter leurs engagements en matière de financement ; et
- ii. À la gestion des conventions de concession par l'Autorité concédante dont l'efficacité est à améliorer.

### **Stratégie sectorielle des transports pour la période 2016-2020**

Après avoir défini la vision et l'objectif global, la stratégie sectorielle des transports pour la période 2016-2020 a identifié 4 orientations stratégiques, 14 objectifs spécifiques et 6 programmes.

Les orientations stratégiques suivantes sont retenues pour traduire la vision en actions :

- 1) Consolidation du désenclavement et de l'intégration régionale, développement d'un système intégré utilisant efficacement tous les modes de transports ;

- 2) Gouvernance et Administration publique performantes ;
- 3) Professionnalisation des services et meilleure compétitivité ; et
- 4) Renforcement de la politique de transport urbain.

Sous l'orientation No 1 et le sous-secteur routier qui intéresse ce rapport, le développement du réseau routier par des constructions de routes neuves est poursuivi. Il s'agit en particulier d'une part d'achever la desserte des chefs-lieux de département par des routes bitumées et, d'autre part, des projets de construction de pistes et de routes rurales en cours d'exécution.

Il est également confirmé qu'il est indispensable d'assurer un meilleur entretien de l'ensemble des routes construites pour préserver leurs niveaux de service et prolonger leurs durées de vie, pérennisant ainsi le désenclavement.

Parmi les objectifs spécifiques de la Stratégie, nous pouvons relever en ayant un rapport direct avec le sous-secteur routier et qui énoncent :

- Assurer une bonne conservation du réseau routier (OS No 2) ; et
- Réduire les coûts de construction et d'entretien et améliorer la qualité des travaux routiers (OS No 3).

Pour l'opérationnalisation de la politique sectorielle, les objectifs spécifiques définis précédemment sont regroupés dans les six (6) programmes suivants :

- Programme 1 : Consolidation du désenclavement interne et de l'intégration régionale ;
- Programme 2 : Développement d'un système intégré utilisant efficacement tous les modes de transport
- Programme 3 : Gouvernance et Administration publique performantes
- Programme 4 : Professionnalisation des services de transport ;
- Programme 5 : Amélioration de la compétitivité régionale et internationale du secteur ;
- Programme 6 : Renforcement de la politique de transport urbain

Le programme 1, Action 2A est la partie qui intéresse de plus près le sous-secteur routier et les projets qui peuvent faire l'objet d'un contrat PPP. Cette Action prévoit la " *Mise en œuvre du programme prioritaire d'infrastructures de transport inscrit au PTIP 2015-2017*" En attendant l'adoption des schémas directeurs nationaux modaux et/ou sous-sectoriels, qui devront être les cadres de référence de programmation des actions de développement des sous-secteurs, les

projets inscrits au PTIP 2015-2017, qui ont déjà fait l'objet d'études de faisabilité et dont le financement n'est pas encore entièrement acquis, constituent un programme prioritaire à réaliser.

### **Financement du LPST 2016 – 2020 en mode PPP**

En ce qui concerne le financement de la LPST 2016-2020, le Partenariat Public- Privé (PPP) a été reconnu comme existant dans le secteur des transports et doit continuer à représenter une source importante du financement de la mise en œuvre de la stratégie sectorielle.

L'expérience a montré que les projets de tous les sous-secteurs peuvent, sous certaines conditions, être porteurs pour des PPP. Cependant la LPST accepte, suite aux échecs constatés dans le sous-secteur routier, que le PPP n'est pas une panacée et d'évaluer les expériences déjà vécues (réussites et échecs) pour tirer les leçons qui s'imposent et d'élaborer ensuite une stratégie adaptée.

Au vu des constats qui ont pu être faits, la LPST recommande ainsi que la stratégie pour introduire le PPP à grande échelle devra notamment prendre en compte deux éléments :

- i. La nécessité d'une bonne préparation des projets pour s'assurer de leur rentabilité financière et non de leur seule rentabilité économique et sociale ; et
- ii. La nécessité de doter les organes délégués pour la gestion des conventions de concession et d'affermage, de ressources humaines de qualité (techniques, financières et juridiques) et de ressources financières suffisantes leur permettant au besoin de bénéficier d'appui au travers d'audits externes techniques et financiers réguliers.

### **Plan National d'Aménagement et de Développement du Territoire (PNADT)**

Le réseau initialement défini par le Plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT) jusqu'à l'horizon 2021 vise l'amélioration de la mobilité et des échanges entre les différentes régions du pays. Une partie de ce réseau a été prise en compte dans les programmes routiers antérieurs. Les tronçons en cours de réalisation et ceux non encore réalisés sont les suivants :

- Deuxième sortie de Dakar (Actuelle VDN) : Certaines sections de cette liaison sont en cours de réalisation ;
- L'amélioration et le prolongement de la route des Niayes de Loumpoul jusqu'à St-Louis. (Ce tronçon est bitumé jusqu'à Loumpoul. Il reste à bitumer le tronçon Loumpoul – Léona – Tassinère/ Gandiol) ;
- Meckhe-Diogo : Ce tronçon fait partie de l'étude de faisabilité de la Route des Niayes réalisée en 2011 ;
- Kolda - N'Dorna-Pata : Cette route longue de 66 km, est programmée en rechargement par AGEROUTE. Les études pour le bitumage sont en cours (APD en cours de validation) ;
- Dabo – Fafacourou - Médina Yoro Foula – Pata : Programmée en bitumage par AGEROUTE ;

- L'Autoroute Diamniadio – Thiès et le Pont de Foundiougne (en cours de réalisation)
- Gnit–Rosso, pour mieux connecter la zone du Lac de Guiers au reste du réseau. ; (en cours de réalisation) et
- Niakhar- Diakhao : non encore aménagé.

Le PNADT, qui fait suite au PNAT, a pris en compte les principaux axes proposés dans le schéma directeur d'aménagement et de développement territorial de la zone Dakar-Thiès-Mbour et dans le Pôle urbain de Diamniadio et du Lac Rose.

### **Schéma Directeur Routier et Autoroutier national (SDRAN)**

Le Schéma Directeur Routier et Autoroutier national (SDRAN) a été conçu comme un outil de stratégie fixant les grandes orientations de l'Etat du Sénégal en matière d'infrastructures routières. Le SDRAN en cours couvre la période 2015 – 2035. Il se traduit par un ensemble d'actions contenues dans plusieurs quinquennaux prévus sur la période 2015 – 2035. Le SDRAN a été établi en adéquation avec les axes stratégiques du Plan Sénégal Emergent (PSE), le nouveau référentiel en matière de politique économique et sociale, adopté par le Sénégal.

L'objectif principal du SDRAN 2015-2035 est d'établir un schéma directeur routier et autoroutier national à court, moyen et long terme (plans quinquennaux par exemple) pour mieux rationaliser les investissements à l'horizon 2035 et plus, en choisissant les itinéraires les plus structurants sur la base de critères définis.

### **Approche Methodologique**

Le Modèle HDM-4 a été utilisé au niveau stratégique pour l'élaboration du SDRAN 2015-2035. Le réseau routier qui a fait l'objet de l'étude a été limité aux routes avec des trafics moyens à élevés et un état moyen à mauvais. À la suite de l'analyse stratégique sous HDM-4, une analyse multicritère des projets a été faite pour tenir compte de paramètres non-monétaire dans la sélection et l'optimisation des projets routiers dont :

1. Les aspects liés à l'aménagement du territoire ; Il s'agit de voir si le projet retenu entre dans les objectifs du PNADT ;
2. Le principe de continuité du réseau ; il s'agit de voir si le projet participe à la continuité des itinéraires du réseau routier national ;
3. Le principe de desserte des pôles économiques et des régions administratives du pays ; il s'agit de voir si le projet facilite l'accès à ces différents établissements humains ;
4. Le Niveau de Dégradation ; dans le calcul du TRI, les caractéristiques techniques des différents axes routiers sont prises en considération par le modèle ;
5. Le principe d'intégration au réseau communautaire ; Il s'agit de voir si le tronçon fait partie du réseau des corridors communautaires (UEMOA/CEDEAO/UA) ;



6. Le niveau de maturité du projet ; il s'agit d'apprécier l'état d'avancement du projet en tenant compte de son niveau de mise en œuvre.

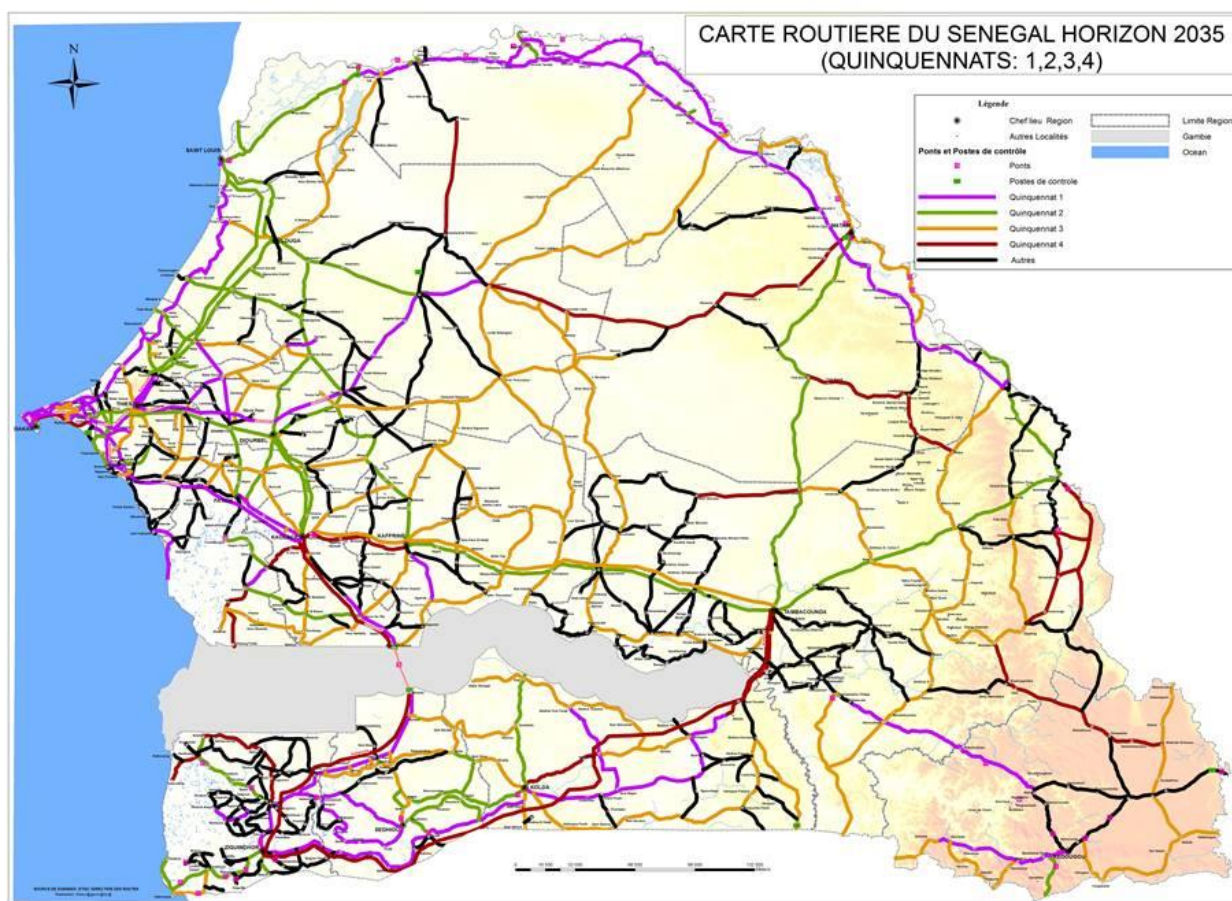
### Plan d'Action et Affectation par Quinquennat

Dans le SDRAN 2015-2035, les projets ont été lissés sur quatre quinquennats à savoir :

- 1er Quinquennat 2015-2020
- 2eme Quinquennat 2021-2025
- 3eme Quinquennat 2026-2030
- 4eme Quinquennat 2031-2035

La Figure 2.1 illustre la carte du réseau routier du Sénégal a l'issue de la mise en œuvre du SDRAN 2015-2035.

Figure 4-1 : Carte du Réseau Routier Classé du Sénégal à l'Horizon 2035



Source : SDRAN 2015 – 2035

Tous les Quinquennats tiennent compte des impératifs de conservation du réseau, de leur importance sur le plan socio-économique, des résultats obtenus à partir des simulations sur HDM4, du souci de continuité de la qualité de l'infrastructure routière et des résultats de l'analyse multicritère. Dans les prévisions de réalisation des projets d'autoroutier dans le pays, il est envisagé de construire annuellement un linéaire de 50 km. L'affectation des différents tronçons d'autoroute dans les quinquennats a tenu compte de ce facteur.

Le **1er Quinquennat (2015-2020)** comporte tous les tronçons de route en cours de réalisation ou en phase de démarrage au moment de la préparation du SEDRAN 2015-2035, ceux prévus dans le programme de l'AGEROUTE de 2015 à 2020 et les projets qui obtiennent dans l'analyse multicritère la note maximale (100). Le plus part de ces projets sont achevés ou sont déjà en cours de réalisation et par conséquent ne peuvent faire l'objet de PPP.

Le 1<sup>er</sup> Quinquennat comporte quarante-huit (48) projets prévus par l'AGEROUTE de 2015 à 2018 (achevés ou en phase de d'achèvement). Le linéaire concerné est de 2 363 km de routes bitumées dont :

- 897km en réhabilitation,
- 1 102 km en bitumage,
- 325 km d'autoroute et
- 39 km de routes nouvelles.

Le coût global du premier quinquennat est estimé à 1 948 milliards (voir [Figure 4-2](#)) dont 1 905 milliards de FCFA en investissement routier.

Le **2<sup>eme</sup> Quinquennat (2021-2025)** comporte des projets concernant les types de routes suivantes :

- Autoroutes,
- Tronçons de route nationale à élargir à 2x2 voies, à réhabiliter ou à bitumer ;
- Routes régionale ou départementale à bitumer ou réhabiliter entrant dans les corridors d'intégration sous – régionale ou régionale ; et
- Nouvelles routes de désenclavement à construire à des fins administratives ou socio – économiques.

Ce quinquennat comporte les projets suivants :

- La réalisation de deux projets d'autoroutes ;
- L'élargissement à 2x2 voies ou la réhabilitation/ bitumage de tronçons de route nationale ;

- La réhabilitation ou la construction et bitumage de routes régionale ou départementale faisant partie des corridors d'intégration sous – régionale ou régionale ; et
- L'aménagement bitumage de routes de désenclavement à des fins administratives ou de pôles urbains.

Le linéaire concerné est 2 782 km de routes dont 1766 km de routes à réhabiliter, 1 016 km de routes à bitumer comprenant 235 km d'autoroute et 76 km de nouvelles routes. Le linéaire des ponts estimé à 5 057 m.

Le coût global programmé du deuxième quinquennat est estimé à 1 842 milliards de FCFA dont 1518 milliards en investissement routier et 147 milliards réservés aux ponts.

Le **3<sup>eme</sup> Quinquennat 2026 - 2030** regroupe les projets suivants :

- Le projet d'autoroute Kaolack-Tambacounda ;
- Des bretelles de routes nationales à réhabiliter ou à bitumer ; et
- Des routes régionales et départementales à réhabiliter ou à bitumer.

Ces routes assurent la continuité du réseau pris en charge dans les deux premiers quinquennats et contribuent à désenclaver les zones des pôles économiques et les domaines agricoles communautaires situés dans certaines régions du pays.

Ce Quinquennat concerne un linéaire de 4 589 km dont 496 km en réhabilitation, 4 093 Km en bitumage et 275 Km d'autoroute pour un investissement global de 2 351 milliards. Le coût global programmé du troisième Quinquennat est estimé à 1 917 milliards de FCFA.

Le **4<sup>eme</sup> Quinquennat (2031 – 2036)** regroupe les projets suivants :

- Les projets d'autoroute Tambacounda – Ziguinchor et Kaolack - Ziguinchor,
- Les tronçons de routes nationales à élargir d'une voie supplémentaire ou à réhabiliter,
- Les routes régionales et départementales à réhabiliter ou à bitumer et
- De nouvelles routes à bitumer.

Le linéaire concerné est de 2 065 km de routes dont 533 km en réhabilitation, 25 km en ajout de voie, 1 507 km en bitumage dont 661 km d'autoroute et 234 km de nouvelles routes. Le montant global programmé pour ce quinquennat est de 2 137 milliards de FCFA dont 1 754 Milliards en investissements routier.

Le montant global du financement du Schéma Directeur Routier et Autoroutier s'élève à 8 278 milliards FCFA.

## Modes de financement et schéma financier du SDRAN

Le financement des projets d'infrastructures routières au Sénégal est assuré par plusieurs sources. Il s'agit principalement du budget national, des ressources provenant des Partenaires au Développement et des fonds obtenus à partir de financement avec le secteur privé dans le cadre de partenariat Public-Privé.

La plus importante du financement des infrastructures de transport au Sénégal est assurée par des ressources émanant de bailleurs multilatéraux ou bilatéraux (plus de 57%).

Par ailleurs, le SDRAN 2015-2035 n'identifie aucunement les projets qui pourraient être menés en PPP.

### Programme Triennal Glissant (PTG) 2017 - 2019

Le volet routier du Deuxième Programme Sectoriel des Transports (PST 2) du Sénégal met un accent particulier sur la sauvegarde du patrimoine routier existant compte tenu de l'importance des ressources financières déjà investies sur ce patrimoine qui compte à fin 2016 un linéaire de 15 982 km de routes classées dont 5 902 km revêtues et 10 080 km de routes en terre.

Afin d'atteindre cet objectif de préservation du patrimoine routier du Sénégal, l'AGEROUTE prépare un Programme Triennal Glissant (PTG) d'entretien et de réhabilitation du réseau routier. Il est actualisé chaque trois ans et la dernière version couvre le période 2017 – 2019.

Les travaux de préservation du réseau routier concernés par le PRG comprennent :

- Travaux d'entretien périodique
- Travaux de renforcement
- Travaux de réhabilitation

Ces travaux changent en nature en fonction du type de surface (routes revêtues et non-revêtues).

Le réseau routier de référence ayant servi à l'étude du PTG 2017-2019 est celui résultant du décret n° 2012-1440 du 14 décembre 2012 portant classification du réseau routier national du Sénégal.

Les résultats des calculs des besoins sous contraintes budgétaires obtenus sous HDM-4 se chiffrent à 225,3 milliards de F CFA pour traiter un linéaire de 15.758,934 km de routes toutes classes et catégories confondues. Ces besoins se présentent comme suit :

- 93,2 milliards F CFA pour couvrir les besoins en investissement (entretien périodique) sur environ 888,679 km du réseau routier revêtu soit une moyenne annuelle de 31,1 milliards,
- 26,810 milliards pour l'aménagement et le bitumage d'environ 90,433 km de routes non revêtues,

- 30,1 milliards de F CFA pour couvrir l'entretien périodique d'environ 862,307 km de routes non revêtues soit une moyenne annuelle de 10 milliards,
- 32,5 milliards de F CFA pour l'entretien courant d'environ 9.539,780 km de routes revêtues soit une moyenne annuelle de 10,8 milliards,
- 42,7 milliards de F CFA pour l'entretien courant d'environ 4.377,735 km de routes non revêtues soit une moyenne annuelle de 14,2 milliards.

Somme toute, 150,1 milliards de F CFA sont prévus pour 1.841,419 km de routes au titre des travaux d'entretien périodique et 75,2 milliards de F CFA pour couvrir l'entretien courant de 13.917,515 km de routes toutes classes et catégories confondues.

Hormis le programme d'aménagement et de bitumage de routes non revêtues, la moyenne annuelle des ressources financières nécessaires pour l'exécution du PTG est de 66,2 milliards de F CFA contre 53 milliards de F CFA effectivement mobilisables. Il en résulte un manque de 13,2 milliards de F CFA par an.

A titre d'exemple, la répartition des besoins en financement des travaux d'investissement sur les routes revêtues suivant la nature des travaux par classe de route est indiquée dans le tableau ci-dessous et illustrée par la figure suivante.

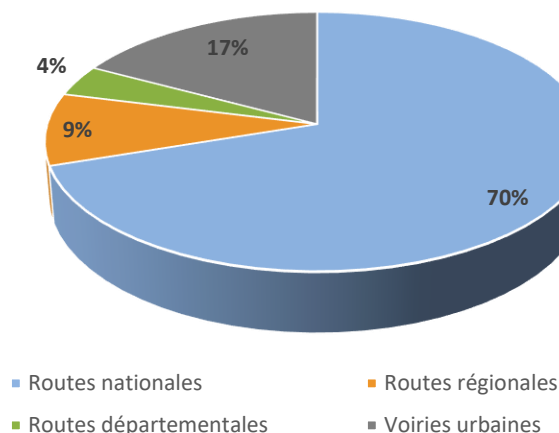
**Table 4-1 : Répartition des besoins en financement des travaux d'investissement sur les routes revêtues**

(en 1000 FCFA)

Classe	Entretien périodique	Renforcement	Réhabilitation	Total	%
Routes nationales	21 985 735	11 079 342	32 024 366	65 089 444	69.9%
Routes régionales	0	8 398 441	0	8 398 441	9%
Routes départementales	0	3 008 027	670765	3 678 793	3.9%
Voiries urbaines	0	0	15 995 311	15 995 311	17.2%
<b>TOTAL</b>	<b>21 985 735</b>	<b>22 485 811</b>	<b>48 690 443</b>	<b>96 161 990</b>	<b>100%</b>
%	23.6%	24.1%	52.3%	100%	

Source : PTG 2015 – 2017

**Figure 4-2 : Répartition du coût des travaux d'investissement du PTG prévus sur le réseau routier revêtu (PTG 2015-2017)**



Source : PTG 2015 – 2017

### **Programme d'Entretien Routier Annuel (PERA) 2018**

Afin d'assurer l'exécution du PTG, l'AGEROUTE prépare annuellement le Programme d'Entretien Routier Annuel (PERA) dont la dernière version couvre l'Année 2018. Le PERA est financé par le fonds d'entretien routier autonome (FERA) et couvre l'ensemble du réseau routier classé national. Les actions du PERA s'inscrivent dans la stratégie de développement du réseau routier qui s'articule autour des quatre axes suivants :

- La sauvegarde du patrimoine routier existant par sa maintenance ;
- L'adaptation du réseau à l'évolution du trafic pour réduire les coûts d'exploitation des véhicules et améliorer le niveau de service offert aux usagers ;
- L'extension du réseau pour améliorer la desserte du monde rural en général et les zones les plus enclavées en particulier dans le but d'assurer à tous l'accès aux services sociaux de base ; et
- L'amélioration de la sécurité routière.

Les travaux compris dans les PERA concernent uniquement le programme d'entretien routier dont :

- L'entretien périodique routier ;

- L'entretien courant préventif ;
- L'entretien des ouvrages hydrauliques ;
- La signalisation et équipements ; et
- Le cantonnement.

Les travaux d'entretien ne sont généralement pas d'envergure à justifier un contrat de PPP. Cependant, en 2017, le PERA a introduit des contrats d'entretien routier pluriannuels, caractéristique clé des contrats de PPP.

La conformité de la qualité des travaux d'entretien routier au regard des dispositions contractuelles est généralement appréciée sur la base d'indicateurs techniques instantanés, non fortement corrélés à la durabilité des travaux. Il s'y ajoute que les délais de garantie associés aux travaux d'entretien courant sont souvent trop courts pour mettre à l'épreuve les prestations y afférentes.

Compte-tenu de toutes ces contraintes objectives, l'Etat du Sénégal, sous l'impulsion de l'AGEROUTE, a décidé, à l'instar de plusieurs pays en développement en Afrique, en Asie comme en Amérique Latine, de lancer une expérience pilote de marché basée sur l'approche de Gestion de l'Entretien par Niveaux de Services (GENiS).

Conformément à la volonté politique du Gouvernement d'impliquer le secteur privé dans le financement et la gestion des infrastructures, le MITTD envisage de mettre en concession une partie du réseau structurant (corridors) sous Concession d'Entretien et d'Exploitation selon le modèle GENiS.

L'objectif visé est d'optimiser les investissements et d'assurer un niveau de service adéquat. L'application de cette réforme se fera de manière progressive avec la mise en place d'un projet pilote.

Des financements pourraient être mis en place après une étude de faisabilité (juridique, financière, technique, etc.) avec l'appui des partenaires techniques et financiers en prenant en compte l'impact sur le consommateur.

Ce schéma présente les avantages principaux suivants :

- Il permet de ne pas faire appel au budget de l'Etat et donne la possibilité de consacrer une part plus importante du BCI et des fonds provenant des bailleurs au réseau primaire structurant et au développement des autoroutes au Sénégal.
- Les bailleurs de fonds soutiennent une telle initiative et conditionnent leur appui au secteur routier à la mise en place de financement suffisant et pérenne pour l'entretien. Il sera, dans ce contexte, utile de rappeler que dans le cadre de la réalisation du programme routier du MCA et du PATMUR, le Gouvernement s'était engagé à résorber progressivement le déficit de financement de l'entretien routier et en particulier, à veiller à ne pas diminuer, d'une

année à l'autre, les ressources allouées à l'entretien routier. Le respect de cet engagement constitue même une conditionnalité à la mobilisation des financements aussi bien pour la Banque Mondiale, le MCC et l'Union Européenne.

Les contrats d'entretien et d'exploitation routiers de type GENiS entrent parfaitement dans la structure PPP. Cependant, ni le PTG ni le SDRAN n'ont identifié les routes devant faire l'objet de contrats GENiS.

### **Autres Plans de Développement**

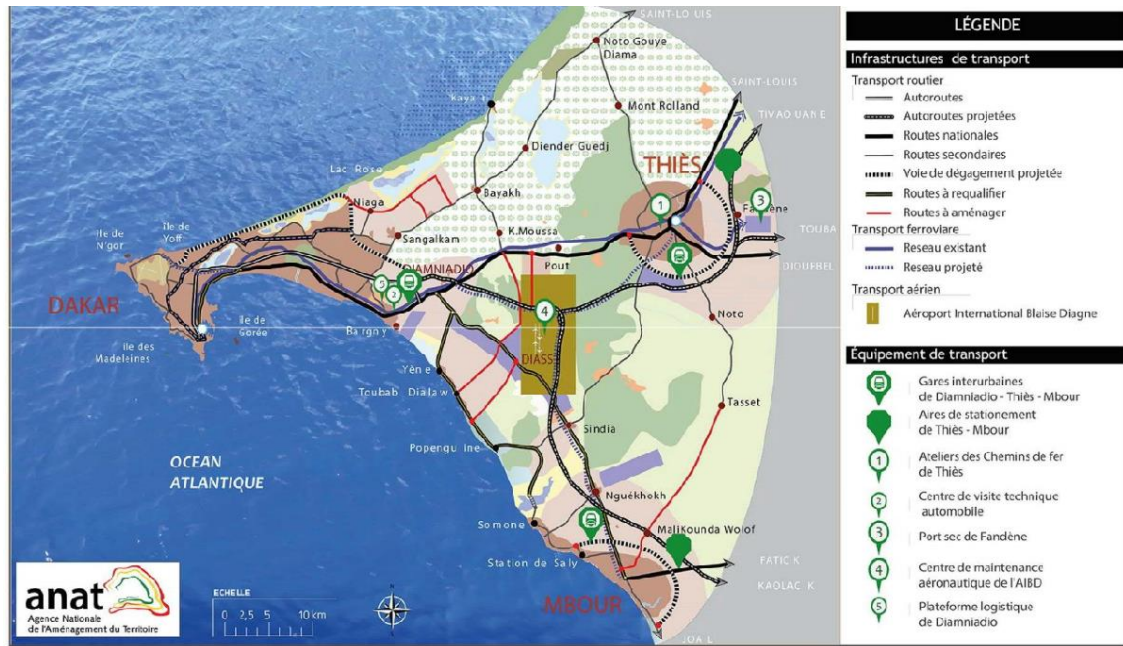
#### **Schéma directeur d'aménagement et de développement territorial de la zone Dakar-Thiès-Mbour**

Le schéma directeur d'aménagement et de développement territorial de la zone Dakar-Thiès-Mbour, (Figure 2.3) élaboré en octobre 2015, propose la réalisation d'infrastructures routières suivant les actions suivantes :

- Action 1 : Aménager des axes routiers structurants : avec l'aménagement et/ou l'élargissement de 15 axes qui permettent de réaliser la desserte et l'intégration des différents pôles de la zone.
- Action 2 : Renforcer la voirie urbaine : avec l'aménagement des axes routiers structurants devra être accompagné par le renforcement de la voirie urbaine dans toutes les zones urbaines du triangle notamment dans les agglomérations de Dakar, Thiès et Mbour.



**Figure 4-3 : Infrastructures et équipements structurants de la zone Dakar – Thiès – Mbour**



Source : Schéma directeur d'aménagement et de développement Territorial de la zone Dakar – Thiès – Mbour / ANAT Octobre 2015

### Schéma directeur d'aménagement et de développement du Pôle urbain de Diamniadio et du Lac Rose

Ce pôle urbain est géré par la Délégation générale de la promotion des pôles urbains de Diamniadio et du Lac Rose (DGPU). Les travaux de voiries primaires du Pôle de Diamniadio ont démarré. Ils seront intégrés dans le schéma directeur routier de l'axe 70 en 2 x 3 voies de 3,5 km traversant le pôle à partir de la N1 et son prolongement en 2 x 2 voies jusqu'à la VDN puis au Pôle du Lac rose de 10 km.

#### Programmes routiers

##### Programme autoroutier

Cette section se concentre notamment sur les projets réalisés ou en cours ayant fait l'objet d'un PPP et les projets en perspective pouvant être aussi structurés sous cette forme.

##### Programme déjà réalisé

Le Sénégal s'est donné un objectif de construire 800 Km d'autoroutes à l'horizon 2030. L'AGEROUTE en charge de ce programme a déjà réalisé 165 km ce qui représente par conséquent 20% du programme autoroutier du pays. Le Gouvernement se fixe comme objectif de réaliser 50 km d'autoroutes par an. Ce programme autoroutier va de pair avec une dynamique de réalisations

d'infrastructures routières structurantes à travers tout le pays afin de faciliter davantage le déplacement des populations et booster l'économie du pays en conformité avec le Plan Sénégal Émergent (PSE).

Le programme autoroutier déjà réalisé compte 186 km d'autoroutes repartis sur les sections suivantes

- Diamniado-AIBD (17 km) ;
- AIBD - Sindia (19 km) ;
- AIBD - Thiès (16 km) ;
- Thiès-Touba (113 km)

### **Programme autoroutier en cours d'études/réalisation**

Le programme autoroutier en cours de réalisation comprend notamment la section Mbour-Fatick-Kaolack sur une longueur de 120 km de long en 2x2 voies extensible en 2x3 voies. Il y aurait 4 échangeurs à réaliser sur cette section autoroutière notamment à Thiadiaye, Gandiaye, Fatick et à Kaolack. L'étude de faisabilité a été conclue et a déduit que l'autoroute pourra permettre la décharge de la zone centre, mais aussi vers la zone ouest notamment Dakar et Thiès. Son point de départ coïncide avec le point final de l'autoroute AIBD-Mbour qui est en cours de réalisation. Les études d'impact environnemental et social sont en train d'être réalisées pour notamment la situation foncière, la sécurité des personnes et leurs biens et autres. Les travaux de balisage de l'autoroute à péage Mbour-Fatick-Kaolack ont démarré ce mois de juillet 2018. Les travaux proprement dit de l'autoroute Mbour-Fatick-Kaolack seront lancés juste en cours du dernier trimestre 2018.

### **Programme autoroutier en cours de développement**

Parmi les projets en cours de développement on peut citer le projet d'autoroute qui longe la côte de Dakar à Saint-Louis sur un linéaire de 195 km. Cette autoroute côtière Dakar-Saint-Louis aura un réel impact sur l'aménagement du territoire et sur le développement touristique de la grande côte. Ce projet peut constituer un potentiel intéressant pour un montage sous la forme de PPP. Cet axe autoroutier est à fort potentiel de croissance de trafic car il lie la capitale économique et politique du pays, Dakar et sa région, à l'une des plus grandes villes du pays, Saint-Louis à fort potentiel touristique. La ville est aussi frontalière avec la Mauritanie et proche du Maroc ; ce qui confèrera à cette autoroute un caractère d'axe rapide international avec une possibilité de générer un trafic international important.

### **Autoroute à péage Dakar - Diamniadio (PPP)**

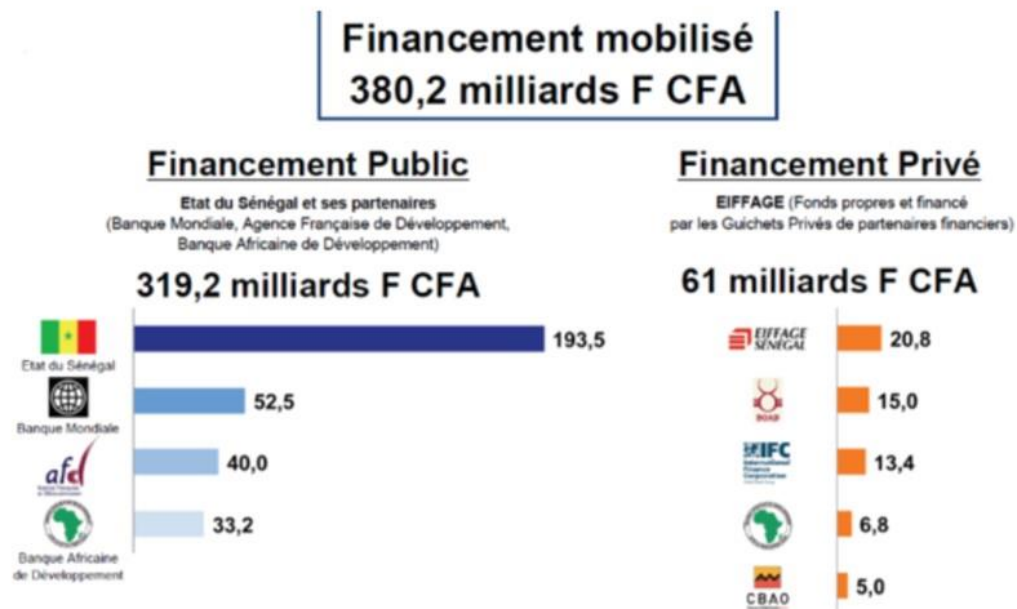
L'Autoroute à péage Dakar - Diamniadio a été la première au Sénégal à être concédée sous le modèle de PPP – contrat de Construction, Exploitation, Transfert (CET). Le partenaire privé est

SENAC (Société Eiffage de la Nouvelle Autoroute Concédée) alors que le partenaire public est l'Agence de Promotion des Investissements et Grands Travaux (APIX).

Cette autoroute de 24.6 km, aussi appelée l'autoroute à péage de l'Avenir, est l'une des premières autoroutes à risque trafic en Afrique subsaharienne (hors Afrique du Sud).

Les bailleurs de fonds du partenaire public regroupent l'AFD, la Banque Mondiale, et la Banque Africaine de Développement alors que ceux du partenaire privé regroupent les banques suivantes : la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), la Société Financière Internationale (SFI), la Banque Africaine de Développement (BAD) et la banque CBAO Groupe Attijariwafa. La répartition des financements est illustrée par la figure suivante.

Figure 4-4 : Répartition des Financements entre les Partenaires Publique et Privé



Source : APIX

La durée du contrat de PPP est de 30 ans à compter du 1er décembre 2009. La réception des travaux a été réalisée au mois d'août 2013. La procédure d'appel d'offres a duré environ 3 ans.

Un contrat complémentaire a été signé en février 2014 avec le concessionnaire pour son prolongement jusqu'à Diass (aéroport international Blaise Diagne) comme l'indique la figure ci-

dessous. Ce prolongement a concerné le tronçon Diamniadio – RN2 – AIBD pour une longueur de 17 Km<sup>52</sup>.

Figure 4-5 : Autoroute à péage Dakar - Diamniadio – AIBD (PPP)



A travers la réalisation de ce Projet PPP, le Gouvernement du Sénégal vise à :

- Assurer un déplacement rapide des biens et des personnes entre la capitale et le reste du pays ;
- Contribuer concrètement à la réalisation des corridors de transit internationaux Dakar – Bamako, Dakar – Banjul – Bissau, Dakar – Conakry ;
- Mettre en service une liaison autoroutière dans le corridor reliant les cinq (5) principaux pôles développement : Dakar, Pikine, Thiès, la Zone Économique Spéciale Intégrée, et le Nouvel Aéroport International Blaise Diagne (objectif de 30 minutes entre Dakar et Diass) ; et
- Favoriser une politique de développement urbain et rural à l'extérieur des zones saturées de la presqu'île du Cap-Vert par une valorisation du foncier d'autres régions.

<sup>52</sup> <http://www.initiative-ppp-afrique.com/Afrique-zone-franc/Pays-de-la-zone-franc/Senegal/Autoroute-a-peage-Dakar-Diamniadio>

### **Projets Routiers Structurants Nationaux**

Une dynamique de réalisations d'infrastructures routières structurantes est en cours au Sénégal avec les aménagements des routes suivantes :

- Sédhiou-Marssassoum (Boucle du Boudier),
- Kédougou-Salémata,
- La dorsale de l'île à Morphile,
- Dabo-Médina-Yoro-Foulah,
- Bambey-Baba Garage, etc.

Tous ces projets complètent la mise à niveau du réseau, avec la réhabilitation de la Nationale 2 entre Ndioum-Ourossogui-Bakel dont les travaux ont démarré récemment, de la Nationale 1 entre Tamba et Bakel et de la Nationale 7 entre Dialocoto et Mako.

### **Corridors Internationaux**

Le Sénégal appuie le développement de trois axes internationaux reliant Dakar aux capitales limitrophes comme suit :

- Corridor Dakar – Bamako
- Corridor Dakar – Conakry
- Corridor Dakar – Banjul.
- Corridor Dakar – Nouakchott (Ajouter ce corridor qui permet de relier l'Afrique du Nord à l'Afrique subsaharienne en notant la construction du pont de Rosso pour un montant de 57,46 milliards de F CFA.

Les trois corridors sont à des phases de développement différentes. Certaines sections de ces corridors en phase de réalisation peuvent toujours faire l'objet de contrats de PPP.

### **Corridor Dakar – Bamako**

L'axe Dakar - Bamako constitue un maillon important de la liaison routière transcontinentale reliant Dakar à Ndjamenà au Tchad en passant par Bamako, Ouagadougou, Niamey et Kano au Nigéria. De nombreux dysfonctionnements ont été notés le long de cet axe. Parmi les plus significatifs, on peut citer le mauvais niveau de service de plusieurs portions de routes dû à leur état défectueux et les trop nombreuses entraves à la fluidité de la circulation sur certains tronçons entre Dakar et Bamako accentuées récemment par un nombre élevé de points de contrôle. Sur le plan réglementaire aussi, des dysfonctionnements ont été régulièrement constatés avec la non application des conventions de transport et de transit routiers inter-états signées par tous les Etats de l'UEMOA et de la CEDEAO, et le non-respect de la charge à l'essieu causant une dégradation rapide des revêtements routiers.

### **Corridor Dakar – Conakry**

Au Sénégal 127 km de pistes dites de production (servant à évacuer la production agricole vers les marchés) sont en train d'être construits entre Tambacounda et Koumpentoum pour un coût de 4 milliards de FCFA. Plus de 62 km de bitumage du corridor sont déjà en cours de réalisation entre Conakry-Dakar via Médina Gounass, pour un coût de 16,7 milliards FCFA. L'axe Tambacounda-Birkilane ouvrant sur le Mali et les deux Guinées comprend 127 km dont 110 km sont déjà bitumés.

### **Corridor Dakar - Banjul**

Le Corridor Dakar-Banjul est ouvert à nouveau. La fermeture en 2014 de cet axe est intervenue consécutivement à un boycott de près de trois mois décrétés par le syndicat des transporteurs sénégalais, en réaction à la décision de Banjul de n'accepter que le franc CFA pour payer la traversée du fleuve. La réouverture de cet axe s'est opérée à la grande satisfaction des opérateurs économiques, des transporteurs et chargeurs, mais aussi des autorités portuaires de Banjul, des transitaires et transporteurs gambiens. Le niveau de service est redevenu aussi normal qu'avant la fermeture de l'axe avec son lot de retards, et de tracasseries bureaucratiques en attendant la réalisation du Pont sur le fleuve Gambie, la suppression des barrières et la sécurisation des frontières comme souhaité par les autorités politiques des deux pays.

## **Aperçu de la réforme du secteur routier**

### **Réforme institutionnelle du secteur routier**

La décision du Gouvernement du Sénégal de transformer l'ancienne Agence Autonome des Travaux Routiers (AATR) en Agence des Travaux et de gestion des Routes (AGEROUTE), répond au souci de mettre en œuvre un dispositif répondant au mieux aux sources de financement indispensables pour le renforcement de la gestion qualitative et quantitative de l'entretien des routes et du maintien du niveau de service des routes nouvellement construites ou réhabilitées. Les objectifs de la réforme proposée sont de :

- i. Continuer et consolider l'expérience entamée avec le Fonds Routier (FR) en associant les usagers à la gestion du secteur ; ce qui se matérialiserait par la participation de la société civile et d'association d'usagers de la route au conseil d'administration du FERA ;
- ii. Améliorer la disponibilité et la durabilité du financement du secteur routier sans interruption afin d'assurer la mise en œuvre des plans de développement et de préservation du réseau routier national ;
- iii. Définir les responsabilités en établissant clairement les prérogatives et obligations de chacun des organismes impliqués dans la gestion des routes ;
- iv. Maîtriser les charges des camions par un contrôle systématique de la charge à l'essieu sur l'ensemble du réseau routier ; et

- v. Renforcer la gestion sectorielle par la mise en place de procédures et de systèmes efficaces et par une plus grande responsabilisation des gestionnaires.

Le dispositif arrêté a consisté en la création :

- D'un **Conseil de Surveillance (CS)** composé de représentants de l'administration, des professionnels et usagers de la route chargée, en substance, de recommander aux autorités, des politiques de gestion routière répondant aux besoins des usagers et de superviser les autres organismes du dispositif. Le Conseil de Surveillance est assisté dans l'accomplissement de sa mission par un Secrétaire Exécutif.
- D'une **Agence des Travaux et de Gestion des Routes (AGEROUTE)** responsable de la gestion intégrée du réseau routier classé.
- D'un **Fonds d'Entretien Routier Autonome (FERA)** pour garantir des ressources financières pérennes et mobilisables à temps opportun, le Gouvernement a mis en application les recommandations de l'étude de faisabilité à laquelle ont participé les différents acteurs étatiques, les partenaires au développement, les usagers et le secteur privé.
- D'une **Direction des Routes (DR)** par la conversion de la Direction des Travaux Publics pour définir la Politique et la stratégie routière conduites par le Ministère en charge des Infrastructures.

### **Conseil de Surveillance (CS)**

Les programmes d'activité de l'AGEROUTE sont soumis à l'approbation du Conseil de Surveillance qui veille au respect des procédures définies et à leur mise en œuvre.

En effet, le décret n°430-2010 du 01 Avril 2010 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence et du Conseil de Surveillance détermine le cadre de la mission du Conseil de Surveillance.

Il est l'organe de délibération, de suivi et de contrôle des activités de l'agence au regard des orientations de la politique de l'Etat telles que définies dans la Lettre de Mission. Il assiste, par ses avis et recommandations, le Directeur Général de l'agence dans l'exercice de ses fonctions et attributions.

Le Conseil de Surveillance est composé des représentants des pouvoirs publics, du secteur privé et des usagers de la route. Il est obligatoirement consulté par le Directeur général de l'Agence des Travaux et de Gestion des Routes au début de chaque exercice annuel sur l'opportunité des orientations envisagées et le réalisme des engagements de l'Agence des Travaux et de Gestion des Routes. Le Conseil de Surveillance est composé de :

- Un représentant de la Présidence de la République qui en assure la présidence

- Un représentant de la Primature
- Un représentant du ministère chargé des Routes
- Un représentant du ministère chargé des finances
- Un représentant des transporteurs routiers de voyageurs
- Un représentant des transporteurs routiers de marchandises
- Un représentant des associations de consommateurs
- Un représentant des organisations patronales
- Une personnalité indépendante choisie en raison de ses compétences en matière routière.

### **Agence des Travaux et de Gestion des Routes (AGEROUTE)**

Pour améliorer et rendre efficace sa Politique en matière de gestion efficace du patrimoine routier, l'Etat a mis en place à partir de 2010, l'Agence des Travaux et de Gestion des Routes (AGEROUTE) en remplacement de l'Agence autonome des Travaux routiers (AATR) née des flancs de la Direction des Travaux qui a atteint ses limites de performance dans l'entretien routier.

La nouvelle Agence hérite du « Réseau routier classé » ; conformément à la lettre de mission préparée par le Ministre chargé des routes.

Ainsi, le décret n°430-2010 du 01 Avril 2010 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence des Travaux et de Gestion des Routes (AGEROUTE), détermine le cadre de ses attributions et prérogatives de gestionnaire de réseau routier, maîtrise d'ouvrage déléguée et d'agence d'exécution. Une présentation détaillée de l'AGEROUTE est proposée à la section 3.3.1.

### **Mission de Gestionnaire du Réseau**

---

En ce qui concerne le réseau routier classé, ce sont les attributions et prérogatives du Ministère chargé des routes en matière d'entretien routier qui sont confiées à l'Agence. Les conditions de cette délégation sont définies dans la lettre de Mission du Ministre chargé des routes.

Quant aux routes à la charge des Collectivités locales, des attributions et prérogatives comparables, en totalité ou en partie, peuvent être transférées à l'Agence. Les conditions d'une telle délégation sont définies dans des conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée.

### **Mission d'Agence d'Exécution**

---

Dans le cadre de conventions particulières de financement pouvant lier l'Etat à des bailleurs de fonds, l'Agence des Travaux et de Gestion des Routes, sauf dérogation, agit pour le compte du Ministre chargé des routes en qualité d'Agence d'exécution.



L'Agence peut être également chargée, dans le cadre de conventions particulières approuvées par le Conseil de Surveillance, de la maîtrise d'ouvrages des travaux d'entretien courant, périodique ainsi que de réhabilitation et de construction neuves à réaliser sur les réseaux à la charge des collectivités locales.

### Fonds d'Entretien Routier Autonome (FERA)

Le décret n° 2007-1277 du 30 octobre 2007, portant création et organisation du Fonds d'Entretien Routier Autonome (FERA), est un pas important dans la gestion rationnelle du réseau routier national, pour au moins trois raisons.

1. D'abord, le FERA est une institution dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, qui a pour seule mission de mobiliser des ressources suffisantes et pérennes pour financer l'entretien et l'exploitation de l'ensemble du réseau routier. Il est géré par un conseil d'administration autonome, regroupant les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile.
2. Ensuite, une taxe parafiscale dénommée « taxe d'usage de la route » imputée à la taxe spécifique sur les produits pétroliers, a été instituée par décret après modification du Code général des impôts. Les produits de la taxe parafiscale constituent un complément à la dotation budgétaire habituelle et permettent non seulement d'augmenter les ressources dédiées à l'entretien et à l'exploitation de l'ensemble du réseau routier, mais également de mieux garantir leur disponibilité et de rendre leur mobilisation plus facile.
3. Enfin, toutes les entités publiques exerçant des responsabilités de maîtres d'ouvrages de réseaux routiers, peuvent bénéficier des ressources financières mobilisées par le FERA.

### Financement du FERA

Tout ce qui précède montre bien qu'avec la création du FERA, un pas important a été franchi dans la recherche des voies et moyens pouvant permettre d'améliorer la gestion et l'état du réseau routier national dans son ensemble.

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution des budgets de 1999 à 2015.

**Table 4-2 : Evolution des budgets pour l'entretien des routes classés de 2000 à 2015**

Avant mise en place du FERA (en milliards FCFA)							Après mise en place du FERA (en milliards FCFA)								
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
13	15	15	15	15	15	15	18	19,5	37,0	45,0	47,0	47,0	50,2	52	61

Source : rapport de gestion du FERA publié en 2016

Les sources de financement du FERA sont :

- Dotation budgétaire de l'état (BCI)

- Recettes de péage
- Contrôle de la charge à l'essieu
- Emprunts bancaires
- Taxe parafiscale dénommée « taxe d'usage de la route »

Le tableau suivant indique l'évolution des montant collectés au titre de la Taxe de la Route depuis la mise en place du FERA. Un montant de 29.293 milliards de FCFA a été collecté en 2016 à ce titre.

**Table 4-3 : Evolution des montants collectés au titre de la Taxe d'usage de la Route depuis la mise en place du FERA (milliers de francs)**

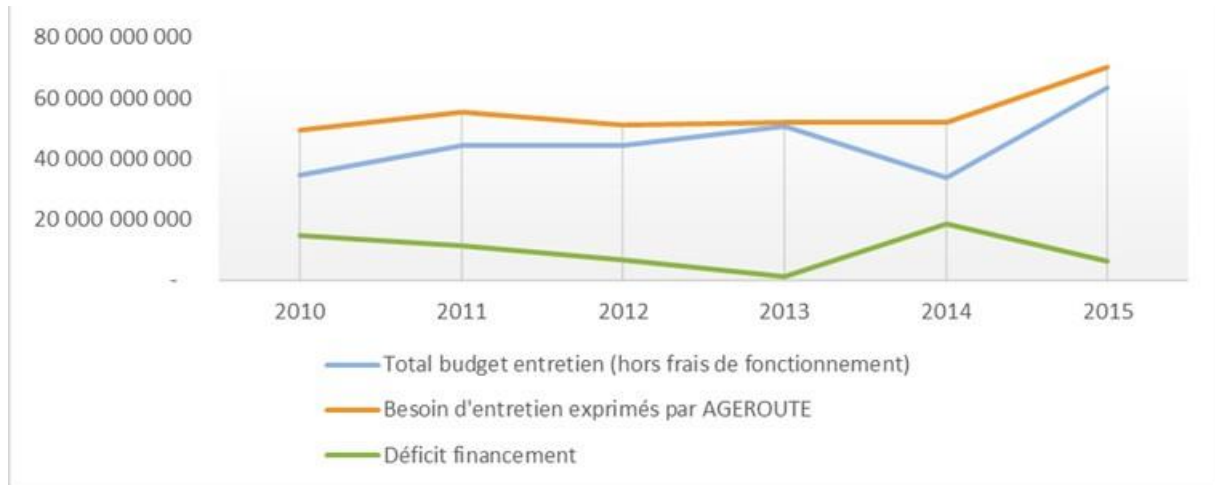
Libellés	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Montant collecté	11 082	12 298	21 796	21 930	25 669	27 154	29 526	29 293
	292	222	331	522	208	290	663	833

Source : <http://www.fera.sn/taxe-dusage-de-la-route/>

Malgré toutes ces contributions ayant atteint 61 milliards de FCFA, le FERA estime que ces montants ne couvrent pas les besoins du Programme Triennal Glissant (PTG) 2015-2017 à 186.2 milliards FCFA.

Le financement constitue en conséquence l'un des principaux points faibles du système d'entretien des routes au Sénégal. Depuis la création du FERA en 2007 et sa mise en œuvre en 2009, le FERA n'a pas pu mobiliser suffisamment de fonds pour financer les besoins identifiés par AGEROUTE. Entre 2010 et 2015, le déficit cumulé entre les besoins identifiés par AGEROUTE et le budget du FERA (en considérant la TUR réellement collectée) dépasse 58 milliards FCFA, soit une moyenne de presque 10 milliards par an.

Figure 4-6 : Déficit financement entretien routier au Sénégal entre 2010 et 2015



Source : données extrait du PTG 2017-2019 Rapport final-Décembre 2016

En l'état actuel des choses, le déficit d'entretien risque même de se creuser si des ressources additionnelles ne sont pas trouvées et va se traduire par une très forte détérioration de la qualité du réseau routier.

Il est généralement admis qu'un report des investissements d'entretien routier d'une année, génère un renchérissement des coûts d'au moins 13 %. Ce constat a amené le FERA à faire appel aux institutions financières commerciales pour résorber le déficit de financement de l'entretien routier. En effet, à moyen terme, cette option s'avère plus rentable puisque les gains compenseront largement les intérêts de la dette. La solvabilité du FERA (stabilité de la TUR) pourra en plus, permettre de négocier des taux avantageux pour l'Etat.

### Direction des Routes (DR)

Pour une meilleure prise en charge des préoccupations des usagers de la Route, AGEROUTE travaille en étroite collaboration avec des structures telles le Centre Expérimental de Recherches et d'Etudes pour l'Équipement (CEREEQ), le CETUD, la Direction des Transports terrestres, mais plus particulièrement avec la Direction des Routes qui est chargée entre autres :

- De définir une politique cohérente de gestion de l'ensemble des infrastructures routières au Sénégal ;
- D'assurer une planification du développement du réseau routier national, une programmation des investissements et la constitution des dossiers techniques nécessaires à la mobilisation de leurs financements ;
- D'assurer la coordination technique des structures publiques et privées intervenant dans le domaine des infrastructures routières ;

- D'apporter un appui aux Collectivités locales dans le domaine des infrastructures routières ; et
- De mettre en œuvre la stratégie nationale de développement des pistes rurales par le biais d'un comité national du transport rural et d'un secrétariat exécutif.

C'est ainsi que pour la sauvegarde des infrastructures routières, la Direction des Routes apporte sa contribution. Elle suit et coordonne le contrôle du poids de la charge à l'essieu et du gabarit des véhicules de transports de marchandises sur l'ensemble du réseau routier classé par l'intermédiaire d'une concession avec la société Afrique Pesage-SA. La Société AFRIQUE PESAGE S.A. est une société essentiellement Africaine spécialisée dans le contrôle de la surcharge routière et de la surcharge par essieux avec des responsabilités que leur ont confiées des autorités routières dans plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest notamment au Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Togo, etc.

#### **4.1.2 Identification des contraintes actuelles des infrastructures routières**

##### **Contraintes et défis du secteur routier**

Au cours des dernières années, le Sénégal a réalisé des progrès significatifs dans le secteur des infrastructures routières comme en témoignent le renforcement institutionnel et le lancement du programme autoroutier. En dépit de ces efforts, le réseau routier reste confronté aux contraintes suivantes :

- i. Le défaut de maintenance régulière des routes ; dû à l'insuffisance et le manque de régularité dans le financement des besoins d'entretien routier
- ii. La surcharge de poids des camions qui accélère la détérioration des routes
- iii. La faiblesse du respect des normes de sécurité routière en matière de construction des routes
- iv. L'insuffisance des financements pour les investissements routiers et autoroutiers.

Les défis du secteur routier dans les années à venir se résument ainsi :

- Poursuivre le désenclavement interne et externe du Sénégal à travers la poursuite du développement des corridors routiers et autoroutiers et du transport rural
- Poursuivre la politique de maillage du territoire et d'ouverture sur les grands corridors
- Créer un cadre propice à l'environnement des transports terrestres par le renforcement de la sécurité routière et la facilitation du transport dans les corridors
- Revitaliser le transport ferroviaire pour le trafic de marchandises vers les pays frontaliers notamment, le Mali

- Mettre en application le contrôle des charges à l'essieu et l'opérationnalisation effective des postes de contrôle juxtaposés
- Mobiliser des ressources pour le financement des infrastructures et l'entretien routier à travers des arrangements contractuels tels que les BOT, PPP, et le GENiS pour l'entretien.

### **Impact du Déficit en Infrastructures Routières et Manque d'Entretien**

Comme décrit précédemment, le secteur routier joue un rôle majeur au Sénégal car il absorbe plus de 90% des mouvements de personnes et de biens. Le pays dispose d'un réseau routier classé de 14 954 km dont 68% revêtu et 32% non-revêtu, avec une densité routière de 7,4 km pour 100 km<sup>2</sup> supérieure à la moyenne africaine (4,2 km pour 100 km<sup>2</sup>). Malheureusement, la majorité de ces routes sont en mauvais état du fait d'un manque de maintenance.

La faible qualité des infrastructures routières représente une forte contrainte sur les entreprises sénégalaises, avec 58% du manque de productivité des entreprises liés aux contraintes infrastructurelles<sup>53</sup>.

Le même article estime que le Sénégal a réalisé des progrès significatifs dans certains sous-secteurs des infrastructures (routières et portuaires) au cours des dernières années comme en témoigne le rapport 2011 sur le Diagnostic des infrastructures nationales en Afrique. Toutefois, de grands défis restent à relever au cours de la décennie, pour des dépenses annuelles estimées par l'Étude diagnostique des infrastructures nationales en Afrique (Africa Infrastructure Country Diagnostics, AICD) à près de 2 milliards de dollars E.U par an.

Dans le sous-secteur des transports, en dépit du renforcement du cadre institutionnel, avec la mise en place et l'opérationnalisation du Fonds d'entretien routier autonome (FERA) et la mutation de l'Agence autonome du Transport routier (AATR) en Agence des travaux et de gestion des routes (AGEROUTE), l'AfDB estime que l'entretien routier et les conditions d'ensemble dans les corridors doivent encore être améliorés.

### **4.1.3 Inventaires des projets routiers avec un potentiel en PPP**

#### **Critères de Pré-Sélection de Projets Routiers**

Les différents programmes routiers présentés aux chapitres précédents regroupent une multitude de projets routiers de différentes tailles et natures. Il ne s'agit pas ici de reproduire l'intégralité de ces projets mais de faire une pré-sélection de ceux qui intégreront l'inventaire de projets à potentiel

---

<sup>53</sup> Source : *Working Paper Series, 2010 'Améliorer la Compétitivité en Afrique par le Développement des Infrastructures, Rapport Pays : Sénégal, Gibert GALIBAKA et Thierry KANGOYE, Document de travail No. 207, AfDB, Août 2014*

de PPP et qui seront soumis au processus de sélection et d'analyse multicritères qui sera conduit dans un stade ultérieur de l'étude.

Sont inclus dans la pré-sélection les projets routiers :

- Ayant fait l'objet d'études de faisabilité ; ou
- Ayant fait l'objet d'études APS et/ou APD ; ou
- En cours de recherche de financement ; ou
- Ayant fait l'objet d'accords de prêt/financement ; ou
- Faisant partie des programme routiers majeurs (SDRAN, PTG, PNADT)

---

*Critères d'exclusion de la pré sélection des projets routier*

- En cours de réalisation
- En cours de passation de marché
- Moins de 10 km
- N'ayant pas fait l'objet d'études de faisabilité technique et économique

Enfin, il convient de noter que les projets prévus dans les Quinquennaux au-delà de 2025 n'ont pas été considérés dans la liste des projets à potentiel de PPP en raison de leur éloignement dans le processus de programmation.

### Projets autoroutiers à potentiel PPP

Les projets autoroutiers sont des projets à grand potentiel de PPP. Comme montré plus haut, le Sénégal a déjà entamé son programme de construction autoroutière avec la réalisation de 186 km d'autoroutes avec notamment les Sections Dakar – Diamniado - AIBD ; AIBD - Sindia ; AIBD - Thiès ; Thiès-Touba et

En plus du programme déjà réalisé, le SDRAN dans ses quinquennaux a prévu la construction d'autres tronçons autoroutiers. La liste ci-dessous (Tableau 4.1) indique ceux prévus dans le Quinquennat 2021 – 2025 qui ont été inventoriés comme de projets à fort potentiel de PPP.

Table 4-4 : Projets autoroutiers<sup>54</sup>

Projet	Linéaire (km)	Coûts En Mds F.CFA	Travaux Envisagés
Autoroute Tivaouane - Saint Louis	170	374	Construction d'une Autoroute de 2x2 voies élargissable à 2x3 voies
Autoroute Diourbel-Kaolack	65	143	Construction d'une Autoroute de 2x2 voies élargissable à 2x3 voies

---

<sup>54</sup> Les projets d'autoroute du Quinquennat 2015-2020 déjà réalisés ou en voie de réalisation n'ont pas été listés dans le tableau ci-dessus.

### Projets Corridors Internationaux à potentiel PPP

Le Sénégal a entamé le développement de trois axes internationaux reliant Dakar aux capitales limitrophes notamment Bamako, Conakry et Banjul. Le Tableau 4.2 ci-dessous indique la liste des projets pouvant faire l'objet de contrat PPP.

Table 4-5: Projets de corridors internationaux

Corridors	Projets	Linéaire (km)	Coûts En Mds F.CFA	Travaux Envisagés
Corridor Dakar – Bamako (RN 1)	Kaffrine-Koumpentoum	112	3	Réhabilitation
	Koumpentoum - Koussanar	58	5	
	Koussanar -Tambacounda	48	1	
	Tambacounda-Kidira	180	8	
	Kidira-Frontière Mali (CFN2)	5	15	
Corridor Dakar - Conakry	Manda Douane - Médina Gounass – Frontière Guinée	65	4.64	Réhabilitation

### Projets Routiers Structurants à potentiel PPP

La liste des projets routiers ci-dessous est basée sur les aménagements des axes routiers structurants permettant la réalisation de la desserte et l'intégration des différents pôles des zones identifiées dans les programmes routiers majeurs comme cela est indiqué dans les sections ci-dessus.

Table 4-6 : Liste des projets routiers structurants

Projet	Projets	Linéaire (km)	Coûts En Mds F.CFA	Travaux Envisagés
D706	Tassette-Tène Toubab Dialaw - Nguekokh	51	16	Aménagement de la départementale 706 Thiès- Tassette-Mbour
Nouvelle Route	Toubab Dialaw-Somone	20	06	Aménagement et Bitumage
Nouvelle Route	AIBD - Diass	12	04	Aménagement et Bitumage
Nouvelle Route	AIBD-Daga- Toubab Dialaw et Route Diass -Ndayane	22	07	Aménagement et Bitumage

Nouvelle Route	Contournement Sud De Thiès	14	04	Aménagement et Bitumage
RN02	Thiès - St Louis - Rosso	260	520	Elargissement à 2 x 2 voies
RN02	Diamniadio-Thiès	30	64	Elargissement à 2 x 2 voies

### Projets d'Ouvrage d'Arts

La liste des projets d'Ouvrage d'Art majeurs ci-dessous est basée sur les projets identifiés dans le Quinquennat 2021-2025.

Table 4-7 : Liste des projets d'ouvrage d'art majeurs<sup>55</sup>

Route	Route	Linéaire (km)	Coûts En Mds FCFA	Travaux Envisagés
RN2Bis	Pont de Rosso	0.8	35	Nouveau Pont liant le Sénégal à la Mauritanie
RN04	Pont de Ziguinchor	1.0	98	Nouveau pont reliant les deux rives du fleuve Casamance
R21	Pont de Sédhiou	2.0	98	Nouveau pont reliant les deux rives du fleuve Casamance

### Contrats d'Entretien Routier

Même si l'actualisation du programme triennal glissant (PTG 2014-2016) et l'élaboration du PTG 2017-2019 ont prévu l'utilisation de Projets d'Entretien Routier Pluriannuels de type GENiS au Sénégal, ils n'ont pas prévu de projets spécifiques à entreprendre pendant la période 2017-2019.

Nous proposons de transformer quelques projets importants de réhabilitation prévus dans le cadre du Quinquennat 2021-2025 en contrats hybrides Réhabilitation-Entretien de type GENiS sur une période pilote de 10 années pour inclure un cycle d'entretien périodique.

Les regroupements de projets routiers ont tenu compte de l'expérience dans ce type de contrats qui nécessitent une longueur minimale de 100 km pour assurer la viabilité et l'attractivité du contrat GENiS. Les propositions se sont limitées aux axes routiers nationaux (RN). Le Tableau 4.5 présente les propositions des contrats pilotes de type GENiS.

<sup>55</sup> Les projets de réhabilitation de pont existant n'ont pas été considérés. L'expérience montre que les utilisateurs de ponts existants sont moins enclins à entrer dans un système de péage nouveau.



**Table 4-8 : Liste des propositions de projets GENiS**

Route	Route	Linéaire (km)	Coûts En Mds F.CFA (Cout de Réhabilitation seulement)	Travaux Envisagés
RN11	Touba-Darou Mousty	27	4	Contrat GENiS Hybride contenant les travaux suivants : Réhabilitation initiale + Entretien Courant + un Entretien périodique
	Darou Mousty-Ndoyene	20	3	
	Ndoyene- Ouarack	21	3	
	Kebemer-Ndoyene	47	6	
RN06	Ziguinchor-Oussouye	33	2	Contrat GENiS Hybride contenant les travaux suivants : Réhabilitation initiale (Bitumage pour la Diembering – Nyikine) + Entretien Courant + un Entretien périodique
	Oussouye-Cap Skirring	35	2	
	Cap Skirring - Diembering	11	3	
	Diembering - Nyikine	5	2	
RN03	Thiès - Khombole	27	1.0	Contrat GENiS Hybride contenant les travaux suivants : Réhabilitation initiale + Entretien Courant + un Entretien périodique
	Khombole-Bambey	27	0.7	
	Bambey - Diourbel	25	3.4	
	Diourbel - Mbacké	39	5.2	
RN11	Kaffrine - Mbar	60	4.0	Contrat GENiS Hybride contenant les travaux suivants : Réhabilitation initiale + Entretien Courant + un Entretien périodique
	Mbar - Mbacké	44	3.0	

### Liste récapitulative des projets routiers avec un potentiel en PPP

Le tableau ci-dessous présente les projets routiers proposés par l'étude avec un certain potentiel en PPP.

Comme présenté dans ce rapport, ces projets sont identifiés dans les différents documents de planification du pays et présélectionnés sur la base des critères définis.

**Table 4-9 : Liste récapitulative des projets routiers avec un potentiel en PPP**

N°	Nom du projet	Nature du projet	
1	Prolongement de l'autoroute la Côtière Tivaouane Peulh – Saint-Louis (Phase Lompoul - Saint-Louis)	Projets Autoroutiers	
2	Construction d'une Autoroute de 2x2 voies élargissable à 2x3 voies Diourbel-Kaolack		
3	Réhabilitation de la route Kaffrine-Tambacounda	Corridors internationaux / GENIS	
4	Aménagement de la départementale 706 Tassette - Tène - Toubab Dialaw - Nguekokh	Projets Routiers Structurants	
5	Aménagement et Bitumage Toubab Dialaw - Somone		
6	Aménagement et Bitumage AIBD - Diass		
7	Aménagement et Bitumage AIBD – Daga - Toubab Dialaw et Route Diass – Ndayane		
8	Aménagement et Bitumage Contournement Sud De Thiès		
9	Elargissement à 2 x 2 voies Thiès - St Louis - Rosso (RN2)		
10	Elargissement à 2 x 2 voies Diamniadio-Thiès (RN2)		
11	Prolongement, aménagement et bitumage de la RN7 Tambacounda - Nawel		
12	Aménagement et bitumage de la RN16 Koumpentoum - Linguère		
13	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Ziguinchor (RN4)		Ouvrages d'art
14	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Sédhiou		
15	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 06 (Ziguinchor - Oussouye ; Oussouye - Cap Skirring ; Cap Skirring - Diembering) et bitumage pour Diembering - Nyikine	GENIS	
16	Réhabilitation initiale, Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 03 (Thiès - Khombole ; Khombole - Bambey ; Bambey - Diourbel ; Diourbel - Mbacké)		

#### 4.1.4 Approche méthodologique pour la sélection et la priorisation des projets PPP du secteur routier

##### Objectif

L'objectif de cette section est de présenter l'approche méthodologique pour la sélection et la priorisation de la liste de projets identifiés dans la section précédente. L'application des critères de présélection a permis de distinguer dans la longue liste de projets du SDRAN et du PTG plusieurs projets avec un potentiel en PPP. Le passage de cette liste par un autre filtre de sélection permettra d'analyser de plus près ce potentiel en PPP et donc d'obtenir une liste courte des projets les plus pertinents. L'exercice sera ensuite complété par une priorisation à travers un test multicritère afin d'identifier les projets qui devraient être menés en priorité par les parties prenantes. L'approche méthodologique de chaque phase est décrite dans les points suivants.

Une séance de travail a été organisée pour présenter la liste de projets routiers identifiés et a permis de compléter la liste grâce aux contributions des parties prenantes et de la valider. La séance de travail a également permis de valider la méthodologie et les critères de sélection et de priorisation qui ont abouti à l'identification des projets prioritaires.

En termes de méthodologie, il convient de noter que l'analyse des projets par le processus de sélection et de priorisation a été complétée par un outil d'analyse Excel. Cet outil effectue un tri préliminaire de la longue liste, une évaluation multicritère de la liste courte, et présente un classement des projets de la liste courte.

##### Processus de sélection des projets du portefeuille

L'analyse préliminaire consiste à identifier des projets avec un potentiel PPP plus appréciable comparé aux critères initiaux appliqués dans la phase pré-sélection. Dans le cadre de l'analyse préliminaire, les projets sélectionnés devront répondre aux critères suivants :

###### 1. Est-ce que suffisamment d'informations sont disponibles sur le projet ?

Le projet doit être à un stade d'avancement suffisant afin d'être étudié et comparé à d'autres projets potentiels. À moins que les éléments techniques du projet soient relativement simples, une étude de faisabilité est nécessaire pour répondre à ce critère. Ce travail nécessitera d'acquérir plus d'informations sur la plupart des projets identifiés dans la phase de sélection et d'apprécier la qualité des informations disponibles.

###### 2. Le projet est-il approprié pour un appel d'offres en PPP ?

Le projet doit avoir une vocation de service public et démontrer une certaine complexité – par exemple, en termes de durée du contrat, taille totale de l'investissement, indicateurs de performance, et transfert de risques – pour justifier l'usage d'un PPP par la puissance publique.

### 3. Est-ce que le projet possède le potentiel nécessaire afin de susciter l'intérêt d'investisseurs privés au regard de sa taille et de sa capacité à générer des recettes ?

Pour que le projet puisse susciter l'intérêt du secteur privé, celui-ci doit générer une source de revenus fiable et suffisamment importante. Afin d'attirer des investissements privés, dans un contexte de capacité budgétaire restreinte du GdS, il apparaît nécessaire que ces revenus proviennent significativement de recettes perçues auprès des usagers de l'infrastructure. Par ailleurs, le projet doit atteindre une taille critique pour justifier les investissements et risques associés. À cet égard, le Consultant recommandera un seuil financier d'exclusion en fonction de l'infrastructure traitée (X millions de US\$).

Le tableau ci-dessous traduit ces critères en une grille d'analyse qui résume l'approche pour l'évaluation de chaque critère à travers à des indicateurs et des éléments de mesure.

Table 4-10 : Grille de lecture du processus de sélection des projets du portefeuille

#	Critères	#	Indicateurs	Eléments de Mesure
1	Est-ce que suffisamment d'informations sont disponibles sur le projet ?	1.1	Disponibilité d'une étude	étude de pré-faisabilité, étude de faisabilité, APS/APD
		1.2	Disponibilité des informations commerciales	Tarif, trafic
		1.3	Disponibilité des informations technico-financières	CAPEX, OPEX
2	Le projet est-il approprié pour un appel d'offres en PPP ?	2.1	Avoir une vocation de service public	Mission globale (DSP) ou concours au service public (contrat de partenariat)
		2.2	Contrat de moyen et long terme	Minimum 5 ans
		2.3	Besoin de faire appel au secteur privé	Savoir-faire technique, de gestion, d'innovation ou de financement
3	Est-ce que le projet possède le potentiel nécessaire afin de susciter l'intérêt d'investisseurs privés au regard de sa taille et de	3.1	Disponibilité d'une source de revenus fiable	Estimation de revenus pour les projets concessionnels  Historique de solidité financière de l'entité publique en charge du paiement de disponibilité pour les PPP à paiements publics.

#	Critères	#	Indicateurs	Éléments de Mesure
	sa capacité à générer des recettes ?	3.2	Taille des besoins en financement	En fonction d'une infrastructure donnée, apprécier si le montant de financement attendu par le secteur privé est d'une taille suffisamment grande pour attirer le secteur privé et raisonnable pour rendre l'investissement possible

A noter que les différents indicateurs seront alimentés par les informations disponibles. En l'absence d'informations disponibles, un avis d'expert sera proposé. Si l'information requise est difficilement quantifiable (par exemple : si le trafic sur une route donnée n'est pas facilement estimable), le critère ne sera alors pas considéré et le projet sera analysé uniquement au regard des autres critères.

L'analyse qui sera conduite sur la base de ces 3 critères sera de type « pass/fail ». Seuls seront retenus les projets potentiels répondant aux deux conditions suivantes :

- **Répondre de façon satisfaisante à chaque critère** : c'est-à-dire que lorsque la majorité des indicateurs sont remplis par un projet donné, le critère associé est réputé rempli.
- **Satisfaire à tous les critères** : c'est-à-dire que les trois critères sont réputés remplis.

Si ces projets remplissent ces deux conditions, ils entreront alors dans la liste courte de projets et feront par la suite l'objet d'un exercice de priorisation.

### Processus de priorisation des projets du portefeuille

#### Analyse multicritère

L'objectif de l'analyse multicritère est d'évaluer chaque projet sélectionnés dans de la liste courte selon six critères distincts pour déterminer quels projets devraient être priorisés.

Pour chaque critère, une note de 1 à 5 est attribuée aux projets, en fonction de l'atteinte ou non du critère. Ces critères sont ensuite pondérés selon le degré d'importance attaché à chacun. La note globale du projet correspondra donc à la somme des notes pondérées obtenues sur chaque critère.

Les pondérations traduisent le degré d'importance attaché à chaque critère et peuvent varier selon le contexte. À titre d'exemple, au Sénégal où les contraintes budgétaires sont aujourd'hui très importantes par rapport à l'ensemble des investissements prévus dans les infrastructures du pays, il semble souhaitable de pondérer significativement la capacité des projets à générer des revenus commerciaux et donc à attirer des investissements privés.

Le tableau ci-après présente les critères suggérés et la pondération proposée par le Consultant pour chacun d'entre eux.

**Table 4-11 : Critères de pertinence et de faisabilité et pondérations associées**

#	Critère	Description	#	Indicateurs de notation	Pondération proposée	Justificatif pour la pondération
1	Degré de priorité du secteur public	Ce critère reflète la volonté politique au niveau de l'autorité publique contractante ainsi qu'au niveau du gouvernement de développer le projet	1.1	Présence du projet dans les plans prioritaires du Sénégal	20%	La pondération de 20% s'explique par une double exigence : refléter les priorités nationales et le nécessaire appui politique pour un projet PPP.
			1.2	Annonce faite dans les plateformes de promotion des investissements privés ou dans les médias locaux ou internationaux		
2	Solidité des recettes	Ce critère traduit la capacité d'un projet donné à présenter des sources claires de revenus, qu'elles proviennent d'un acheteur du secteur public (paiements de capacité) ou des tarifs des utilisateurs finaux (projet concessionnel), reflétant ainsi la viabilité financière du projet.	2.1	Disponibilité d'un plan de financement de la part publique	30%	La pondération de 30% (la plus importante) a été accordée à ce critère car la capacité d'un projet à générer des sources de revenus et sa viabilité sont des aspects <i>sine qua non</i> à la mise en place réussie d'un PPP
			2.2	Viabilité financière de l'Autorité Contractante en cas de PPP à paiement public		
			2.3	Garanties financières potentielles ou sécurisées		
3	Facilité de mise en œuvre	Ce critère reflète les caractéristiques d'un projet pouvant impacter négativement sa mise en œuvre (par exemple : degré de complexité technique, ampleur financière, dépendance vis-à-vis d'autres projets et les services auxiliaires.	3.1	Dimension du projet par rapport aux capacités (techniques et/ou financières) d'une partie privée potentielle	20%	La complexité d'un projet joue sur ses chances d'être mis en œuvre. La pondération de ce critère reflète cette réalité, dans la mesure où les projets les plus complexes ont le moins de chance d'être poursuivis.
			3.2	Degré d'innovation technologique requis par le projet (s'agit-il d'un projet dont la composante technique est habituelle ?)		
			3.3	Indépendance vis-à-vis de la réalisation d'autres projets en amont		

#	Critère	Description	#	Indicateurs de notation	Pondération proposée	Justificatif pour la pondération
4	Impacts économiques et environnementaux	Ce critère estime les rendements économiques et sociaux relatifs du projet PPP. Ce faisant, le critère tient également compte de l'optimisation des ressources du projet ainsi que de la rapidité de réalisation de ces rendements.	4.1	Appréciation du Taux de Rentabilité Interne Économique et évaluation par rapport aux seuils pour d'autres projets	10%	La pondération reflète l'importance de l'impact économique pour tout projet public d'infrastructures, qu'il soit mise en œuvre sous la forme d'un PPP ou directement par les autorités.
			4.2	Disponibilité d'une étude d'impact environnemental et social		
5	Niveau de préparation / maturité	Cet indicateur reflète le degré de maturité du projet, c'est-à-dire à son niveau de préparation, notamment le degré d'analyse de faisabilité technique, juridique, socio-environnementale et commerciale/financière du projet.	5.1	Disponibilité d'étude technique et degré de précision de l'étude (pré faisabilité, faisabilité, APS/APD)	10%	L'état d'avancement d'un projet peut influencer positivement sa mise en œuvre.  Cependant, la pondération limitée à 10% reflète l'importance de la qualité des études menées autant que leur degré d'avancement.
			5.2	Disponibilité d'étude juridique et institutionnelle		
			5.3	Disponibilité d'étude économique et financière		
			5.4	Disponibilité d'étude socio-environnementale		
6	Attrait pour les investisseurs privés	Ce critère cherche à traduire l'appétit potentiel du secteur privé pour un projet donné	6.1	Appréciation du TRI	10%	La pondération donnée ici est limitée à 10% car elle complète les critères 2 et 3 ci-dessus. Ainsi, avec les critères 2, 3 et 6, la pondération totale des critères intéressant directement le secteur privé atteint 60%
			6.2	Historique de projets de natures similaires (ouvrage d'art, autoroute, etc.) menés par la partie publique		
			6.3	Expérience de l'Autorité Contractante dans les PPP		

Source : Analyse CPCS

A noter que les différents indicateurs seront alimentés par les informations disponibles. En l'absence d'informations disponibles, un avis d'expert sera proposé. Si l'information requise est difficilement quantifiable (par exemple : si les caractéristiques d'un projet donnée rendent complexes l'appréciation du Taux de Rentabilité Interne Économique), le critère ne sera alors pas considéré et le projet sera analysé uniquement au regard des autres critères.

En ce qui concerne la notation des critères, les appréciations et les notes suivantes sont proposées :

**Table 4-12 : Appréciation et notation des critères de pertinence et de faisabilité**

Appréciation du projet selon un critère donné	Qualification	Note
Le Projet satisfait fortement à ce critère et des éléments tangibles l'attestent	Fort	5
Le Projet satisfait à ce critère	Moyen/Fort	4
Le Projet semble plutôt satisfaisant à ce critère	Moyen	3
Le Projet ne semble plutôt pas satisfaisant à ce critère	Moyen/Faible	2
Le Projet ne satisfait pas à ce critère et des éléments tangibles l'attestent	Faible	1

Source : Analyse CPCS

En multipliant chaque score par le poids de chaque critère, et en prenant la somme de ces montants, un score numérique final est obtenu pour chaque projet. Sur la base du score final accordé à chaque projet, l'ensemble des projets potentiels peuvent être classés par ordre de priorité.

A l'issue de cette hiérarchisation des projets, les projets PPP prioritaires du secteur routier seront présentés aux autorités qui pourront en choisir 2 parmi les 5 premiers afin qu'ils fassent l'objet d'une identification de leur chemin critique (cadre légal, institutionnel, technique, financier, etc.).

### Collecte d'information

Afin de compléter l'analyse multicritère des projets potentiels, il sera nécessaire d'obtenir des informations supplémentaires sur chaque projet de la liste restreinte, dont notamment les études préliminaires et analyses du Gouvernement qui ont été réalisées sur ces projets.

Selon l'expérience du Consultant, ce sont généralement les entités sectorielles – qu'elles soient des Ministères ou des Sociétés d'État – qui disposent de l'ensemble d'informations le plus complet et le plus à jour sur les projets spécifiques. La Direction des Routes, l'Ageroute Sénégal et le FERA joueront un rôle important dans cette phase de collecte de données en tant qu'intervenants principaux du secteur routier.

#### 4.1.5 Portefeuille de projets prioritaire

La méthodologie présentée ci-dessus a permis de constituer un portefeuille de projets routiers avec un potentiel en PPP et de les prioriser en utilisant une analyse multicritère. La Note explicative détaillée pour la sélection et la priorisation des projets est présentée en annexe. Les tableaux ci-dessous présentent les projets sélectionnés et leur hiérarchisation.



**Table 4-13 : Sélection des projets du portefeuille pour le secteur routier**

		1. Est-ce que suffisamment d'informations sont disponibles sur le projet ?				2. Le projet est-il approprié pour un appel d'offres en PPP ?			3. Est-ce que le projet possède le potentiel nécessaire afin de susciter l'intérêt d'investisseurs privés au regard de sa taille et de sa capacité à générer des recettes ?				
N°	Nom du projet	Disponibilité étude	Disponibilité informations commerciales	Disponibilité informations technico-financières	Note globale critère 1	Vocation de service public	Contrat de moyen et long terme	Besoin de faire appel au secteur privé	Note globale critère 2	Disponibilité source de revenus fiable	Taille besoins en financement	Note globale critère 3	Eval Glob.
1	Prolongement de l'autoroute la Côtière Tivaouane Peulh - Saint Louis (Phase Lompoul - Saint-Louis)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
2	Construction d'une Autoroute de 2x2 voies élargissable à 2x3 voies Diourbel-Kaolack	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
3	Réhabilitation de la route Kaffrine-Tambacounda	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
4	Aménagement de la départementale 706 Tassette - Tène - Toubab Dialaw - Nguekokh	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non
5	Aménagement et Bitumage Toubab Dialaw - Somone	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non
6	Aménagement et Bitumage AIBD - Diass	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non
7	Aménagement et Bitumage AIBD-Daga- Toubab Dialaw et Route Diass -Ndayane	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non
8	Aménagement et Bitumage Contournement Sud De Thiès	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non
9	Elargissement à 2 x 2 voies Thiès - St Louis - Rosso (RN2)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
10	Elargissement à 2 x 2 voies Diamniadio-Thiès (RN2)	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
11	Prolongement, aménagement et bitumage de la RN7 Tambacounda - Nawel	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
12	Aménagement et bitumage de la RN16 Koumpentoum – Linguère	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
13	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Ziguinchor (RN4)	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

		1. Est-ce que suffisamment d'informations sont disponibles sur le projet ?				2. Le projet est-il approprié pour un appel d'offres en PPP ?			3. Est-ce que le projet possède le potentiel nécessaire afin de susciter l'intérêt d'investisseurs privés au regard de sa taille et de sa capacité à générer des recettes ?				
N°	Nom du projet	Disponibilité étude	Disponibilité informations commerciales	Disponibilité informations technico-financières	Note globale critère 1	Vocation de service public	Contrat de moyen et long terme	Besoin de faire appel au secteur privé	Note globale critère 2	Disponibilité source de revenus fiable	Taille besoins en financement	Note globale critère 3	Eval Glob.
14	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Sédhiou	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
15	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 06 (Ziguinchor-Oussouye; Oussouye-Cap Skirring; Cap Skirring – Diembering) et bitumage pour Diembering - Nyikine	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
16	Réhabilitation initiale, Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 03 (Thiès – Khombole ; Khombole-Bambey Bambey – Diourbel ; Diourbel – Mbacké	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

**Table 4-14 : Portefeuille de projets PPP routier hiérarchisé**

Répartition pondération	Public			Privé				
Pondération	20%	10%	10%	30%	20%	10%		
Nom du projet	Degré de priorité du secteur public	Impacts économiques	Niveau de préparation / maturité	Solidité des recettes, flux et accessibilité	Facilité de mise en œuvre	Attrait pour les investisseurs privés	Score final *	Potentiel
<b>PPP de type « usager payeur »</b>								
Prolongement de l'autoroute la Côtère Tivaouane Peulh - Saint Louis (Phase Lompoul - Saint-Louis)	4.33	3.00	2.75	4.33	4.67	3.00	<b>3,98</b>	<b>1</b>
Construction, exploitation et maintenance du Pont de Ziguinchor (RN4)	4.33	3.00	1.00	2.00	5.00	2.67	<b>3,13</b>	<b>2</b>
Construction d'une Autoroute de 2x2 voies élargissable à 2x3 voies Diourbel-Kaolack	3.67	2.00	1.00	3.00	4.33	2.67	<b>3,07</b>	<b>3</b>
Construction, exploitation et maintenance du Pont de Sédhiou	3.33	1.50	1.00	2.00	5.00	2.67	<b>2,78</b>	<b>4</b>
<b>PPP à paiement public</b>								
Elargissement à 2 x 2 voies Thiès - St Louis - Rosso (RN2)	4.33	4.50	3.25	3.00	3.67	3.00	<b>3,58</b>	<b>1</b>
Elargissement à 2 x 2 voies Diamniadio-Thiès (RN2)	3.67	3.00	1.00	3.00	5.00	3.00	<b>3,33</b>	<b>2</b>
Prolongement, aménagement et bitumage de la RN7 Tambacounda - Nawel	4.67	4.00	3.25	1.00	5.00	3.00	<b>3,26</b>	<b>3</b>
Réhabilitation de la route Kaffrine-Tambacounda	4.00	2.00	1.00	2.00	5.00	3.00	<b>3,00</b>	<b>4</b>
Réhabilitation initiale, Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 03 (Thiès – Khombole ; Khombole-Bambey Bambey – Diourbel ; Diourbel – Mbacké	2.67	2.00	1.00	2.67	5.00	1.67	<b>2,80</b>	<b>5</b>

Répartition pondération	Public			Privé				
Pondération	20%	10%	10%	30%	20%	10%		
Nom du projet	Degré de priorité du secteur public	Impacts économiques	Niveau de préparation / maturité	Solidité des recettes, flux et accessibilité	Facilité de mise en œuvre	Attrait pour les investisseurs privés	Score final *	Potentiel
Aménagement et bitumage de la RN16 Koumpentoum - Linguère	3.00	2.00	1.25	1.00	5.00	3.00	<b>2,53</b>	<b>6</b>
Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 06 (Ziguinchor-Oussouye; Oussouye-Cap Skirring; Cap Skirring – Diembering) et bitumage pour Diembering - Nyikine	2.33	1.50	1.00	2.00	5.00	1.67	<b>2,48</b>	<b>7</b>

## 4.2 Identification de projets dans le transport urbain avec un potentiel en PPP à Dakar

### 4.2.1 Revue du secteur des transports urbains au Sénégal

#### Données sur le transport urbain

Afin de diagnostiquer les contraintes dans le secteur des transports urbains et d'identifier ainsi des projets répondant à ces contraintes et ayant un potentiel PPP, de nombreux documents ont été consultés. Les données sur le transport urbain qui ont été consultées sont de plusieurs natures, lois et décrets, documents d'orientations stratégiques et des documents d'analyse du système de transport actuel. Ils sont présentés en Annexe C.

#### Aperçu du développement du secteur

##### Les Forces

Au cours des 20 dernières années, le cadre de développement du secteur a connu des avancées importantes, particulièrement au niveau légal, institutionnel et réglementaire, à travers notamment de :

- La création du CETUD qui a su s'imposer dans le paysage institutionnel des transports en étant impliqué aussi dans le développement d'infrastructures urbaines majeures pour le Grand Dakar, nommément le TER et le BRT.
- L'enrichissement du cadre réglementaire par l'élaboration et la signature de textes complémentaires, notamment, la loi d'orientation et d'organisation des transports, la charte de la mobilité urbaine
- La loi fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Fonds de développement des transports urbains
- L'élaboration d'un Plan de Déplacements urbains pour l'agglomération de Dakar et sa mise à jour en Plan de Mobilité Urbaine Soutenable dans le cadre de l'initiative « Mobilise Your City »
- La mise en place de mécanismes d'organisation et professionnalisation du réseau de transport collectif. La création de l'Association de Financement des professionnels du Transport Urbain de Dakar (AFTU) qui regroupe les 14 GIE des opérateurs privés de transport public de « cars rapides » et « Ndiaga Ndiaye » a constitué un changement significatif avec :
  - La mise en œuvre, par l'AFTU, des actions permettant le renouvellement du parc de matériel roulant des opérateurs privés, la professionnalisation et la formation des acteurs concernés (chauffeurs, transporteurs et autres personnels d'appui)

- L'institution de nouvelles méthodes d'exploitation des cars rapides, basées sur des conventions d'exploitation, de nouvelles méthodes de gestion et d'exploitation des lignes et l'instauration de billetteries et de tarifs adaptés
- La mise en place d'une mutuelle d'épargne et de crédit (MECTRANS) pour trouver des solutions au problème de l'apport personnel et autres besoins financiers et d'une mutuelle de santé (TRANSVIE) pour la couverture maladie des acteurs affiliés
- La mise en place du Centre d'appui à la professionnalisation aux métiers du transport (CAPTRANS) qui vise l'organisation, la collecte et la publication des statistiques de production du transport. Il doit permettre de mutualiser une bonne partie de la gestion technique, administrative et comptable de l'activité des lignes concédées. la réalisation d'investissements en matière d'infrastructures routières et ferroviaires dans le cadre Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine (PAMU) piloté par le CETUD, ainsi que le renouvellement du parc de véhicules de transport public urbain à Dakar. Dans ce programme, le volet amélioration de la qualité de l'air et le renforcement des capacités des acteurs ont été pris en compte. Le CETUD a aussi participé à la structuration des initiatives de renouvellement du matériel roulant de Dakar Dem Dikk et du Petit Train de Banlieue et a appuyé la réalisation de certaines infrastructures de transport, notamment les gares routières.

### Les faiblesses

Malgré les progrès réalisés, le secteur des transports urbains continue à faire face à certaines limites.

### Mobilité

- Les engagements pris par les différentes parties signataires dans le cadre de la charte de la mobilité n'ont pas été respectés et le suivi nécessaire du comité de concertation n'est pas effectif ;
- Un déficit d'offre de transport urbain dans certains quartiers<sup>56</sup> ;
- Les conditions difficiles de circulation liées à la structure du réseau viaire et à l'occupation anarchique de l'espace urbain génèrent des temps de trajet élevés pour les transports publics ;

---

<sup>56</sup> Par exemple, l'AFTU, qui dispose du maillage le plus significatif, ne dessert toutefois pas toutes les zones

- Le manque de contrôle de l'occupation et du stationnement sur les voiries ;
- La gestion de la flotte des taxis urbains <sup>57</sup>;
- Le suivi statistique des données techniques du réseau : les résultats varient en fonction du document consulté

### Financement

L'ensemble des documents consultés montre un problème récurrent du financement du système de mobilité :

- Alors que le Fonds de Développement des Transports urbains (FDTU) avait été mis en place pour répondre à ces enjeux de financement du secteur, d'après les renseignements obtenus auprès du CETUD et communiqué aussi sur leur site web<sup>58</sup>, l'État serait le seul à respecter ses engagements financiers dans le cadre de ce fonds<sup>59</sup>.
- Par ailleurs, les opérateurs privés connaissent aussi des enjeux financiers dus au non-paiement des compensations financières au titre des obligations de service public imposées aux opérateurs
- Enfin, les collectivités locales n'interviennent que très peu dans la gestion des infrastructures en raison de la faiblesse de leurs moyens financiers (mais aussi humains).

### Aperçu de la réforme du secteur

#### Réforme institutionnelle du secteur

La réforme institutionnelle majeure relève de la création du Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar (CETUD) en 1997 et de l'évolution de l'étendue de ses missions au cours des vingt dernières années pour mieux adapter la structure et lui conférer un réel rôle d'Autorité organisatrice des transports pour Dakar. Ainsi, le CETUD est l'acteur clé en matière de développement et de mise en œuvre de projets de transports urbains.

---

<sup>57</sup> Un nombre important de licences a été octroyé depuis les années 2000, multipliant le nombre de taxis sur le réseau urbain sans apparemment d'analyse préalable de la demande. S'il a été décidé depuis 2016 de ne plus octroyer de nouvelles licences, les licences existantes n'ont pourtant pas été rationalisées pour autant.

<sup>58</sup> <http://www.cetud.sn/index.php/qui-sommes-nous/textes-de-base.html>

<sup>59</sup> Il est prévu que le FDTU soit alimenté essentiellement par les contributions de l'État, des Collectivités locales et du secteur privé.

## **CETUD**

Le Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar (CETUD) est un établissement public à caractère professionnel créé par la loi n° 97-01 du 10 mars 1997. Sa mission consiste à la mise en œuvre et au suivi de l'application de la politique sectorielle des transports publics urbains définie par l'Etat, pour la région de Dakar. Ses missions sont indiquées à l'article 2 du décret n°2001-557 relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du conseil exécutif des transports urbains de Dakar (CETUD).

Une présentation détaillée du CETUD est offerte à la section 3.3.1

### **Institutions clés**

En complément du CETUD, d'autres institutions, notamment celles ancrées au MITTD, viennent compléter au cas par cas le paysage institutionnel du transport urbain dans le grand Dakar.

La liste ci-dessous les rappelle et leur présentation est assurée dans le chapitre 3 analysant le cadre institutionnel des projets PPP urbains.

- Le Ministère des Infrastructures, des Transports terrestres et du Désenclavement
- La Direction des Transports routiers (DTR)
- L'Agence Nationale des Chemins de Fer (ANCF)
- Le Centre de Contrôle Technique des Véhicules Automobiles (CCTVA)
- Le Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar (CETUD)
- Les représentants des Collectivités locales de la Région : les Maires des Villes de Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque
- La société de transports Dakar Dem Dikk (DDD)
- La société Petit Train de Banlieue (PTB-sa)
- L'Association de Financement des Professionnels du Transporteur Urbain de Dakar (AFTU)
- Les associations de consommateurs

Une analyse spécifique de certaines de ces institutions clés est développée dans les sections suivantes.



## Partenaires clés

### Banque Mondiale

La Banque Mondiale est un partenaire historique du CETUD qui a participé à de nombreux financements pour la mobilité à Dakar, notamment : le Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine (PAMU), le Programme d'Appui au Transport et à la Mobilité Urbaine (PATMUR), le financement du renouvellement des véhicules, le financement de la gare routière de Colobane et le financement du Projet Bus Rapid Transit (BRT).

### CEDEAO

Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (source : site internet CEDEAO)

La CEDEAO a pour objectif de promouvoir la coopération économique et politique entre les 15 États de l'Afrique de l'ouest.

**L'Unité de Préparation et de Développement des Projets d'Infrastructure de la CEDEAO (PPDU)** est une Agence Spécialisée de la CEDEAO en charge de la préparation et du développement des projets d'infrastructures régionales (Transport, Énergie, Eau).

Elle a pour but de rendre les projets régionaux d'infrastructures bancables par l'élaboration des études de faisabilité (économique, financier, social, environnemental, d'impact, etc..). De la viabilité des projets étudiés dépendra la facilité d'investissement et la mobilisation des ressources pour leur mise en œuvre.

De manière spécifique, le PPDU est chargé de :

- Identifier, sélectionner et prioriser les projets régionaux d'infrastructures à forte intégration en consultation avec la commission de la CEDEAO, les États membres et le secteur privé
- Mobiliser les ressources pour la préparation des projets et le financement des infrastructures
- Renforcer les capacités, assister/appuyer les structures nationales et intergouvernementales en charge de l'exécution des programmes et projets d'infrastructures
- Promouvoir des partenariats public-privé dans le financement des infrastructures.

### Union Européenne

L'Union Européenne est un investisseur au Sénégal. En 2014, l'institution a signé le document de programmation entre l'Union Européenne et le Sénégal sur la base du Plan Sénégal Émergent qui souligne le caractère essentiel du développement des infrastructures et services de

transport. Des investissements prioritaires sont mis en avant pour la période 2014-2018, tels que l'acquisition de 250 bus et la construction d'un tramway à Dakar.

Par ailleurs, le 30 mars 2018, L'UE et le GdS ont signé un projet régional de gouvernance transport d'un montant de 2,6 milliards de FCFA qui vise à contribuer à l'amélioration de la pérennité et de la sécurité du Système régional de transport routier.

### **Banque Africaine de Développement**

La Banque africaine de Développement et le Sénégal ont une longue histoire de coopération, remontant à 1972. Depuis cette époque, la Banque a financé 66 projets nationaux dans plusieurs secteurs avec un investissement total d'environ 1,1 milliards de dollars, soit 532 milliards de Francs CFA. Les projets d'infrastructure représentent 39,4 pour cent de l'investissement de la Banque dans ce pays, contre 21,3 pour cent dans le secteur social et 18,7 pour cent dans les projets ruraux.

En 2013, la Banque Africaine de développement a apporté son assistance technique et financière à 4 projets de PPP dont 2 dans le secteur des transports :

- Extension du terminal à conteneurs de Dakar
- Centrale électrique de Sendou
- Autoroute à péage Dakar-Diamniadio
- Nouvel aéroport international Blaise Diagne.

**Ces quatre projets représentent un investissement total de 1,3 milliard d'euros.**

### **The Millenium Challenge Corporation**

Les États-Unis ont créé le programme Millennium Challenge Corporation (MCC) en 2004 en vue de former un nouveau partenariat de développement entre les États-Unis et les pays en voie de développement. L'objectif est de créer un mécanisme de développement axé sur les besoins du pays et un outil qui permette au pays bénéficiaire de l'aide de concevoir et de mettre en œuvre lui-même les projets. Les procédures de la MCC reposent sur quatre principes fondamentaux : bon rendement en matière de politique, prise de possession par le pays, responsabilité du pays et résultats palpables.

La MCC offre deux options d'aide financière - les ententes compactes et les ententes limites. Une entente « compacte » est une importante subvention d'une durée de cinq ans offerte par

la MCC à un pays admissible en vue de financer des programmes particuliers visant la réduction de la pauvreté et la stimulation de la croissance économique. Une entente limite est une entente entre les États-Unis et un pays en développement qui démontre un engagement significatif à la réforme et offre une bonne probabilité de réussite, mais ne répond toujours pas aux 22 indicateurs de politiques. Les ententes limites portent sur de plus petites subventions.

En 2009, le Sénégal a obtenu un montant de 324 M\$ pour modernisation d'un réseau de plus de 350 kilomètres de routes essentielles à la création de moyens de transport fiables.

## 4.2.2 Identification des contraintes actuelles du transport urbain à Dakar

### Les besoins en transport urbain

#### La demande

La population de la région de Dakar est estimée à 3,5 millions d'habitants en 2017 avec une projection de 5 millions en 2030 (soit 100 000 nouveaux habitants/an)

Table 4-15 : Répartition de la population 2017

Commune	Nombre d'habitants
Dakar	1 146 053
Guediawaye	329 659
Pikine	1 170 791
Rufisque	490 69
<b>Total</b>	<b>3 137 197</b>
Autre	362 803

Source : Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie

Le nombre total de déplacements journaliers est estimé à 7,6 millions (2017)<sup>60</sup>. Les flux sont liés à la mobilité entre les zones d'activités (emplois, éducation, commerces, services et loisirs) et les zones d'habitations. Cela se traduit notamment par un mouvement pendulaire important entre l'est et l'ouest, particulièrement aux heures de pointe.

### Origine / destination des déplacements effectués en transport collectif un jour de semaine

Les données issues de l'enquête de ménages sur la mobilité, les transports et l'accès aux services urbains dans l'agglomération de Dakar (groupement SITRASS - CUREM pour le CETUD en 2015)

---

<sup>60</sup> Source : Enquête de satisfaction des usagers du service public de transport urbain. CETUD. 2016

montrent l'importance du trafic local à l'intérieur des communes qui représente près de 70% des déplacements

**Table 4-16 : Origine et destinations des déplacements dans le Grand Dakar**

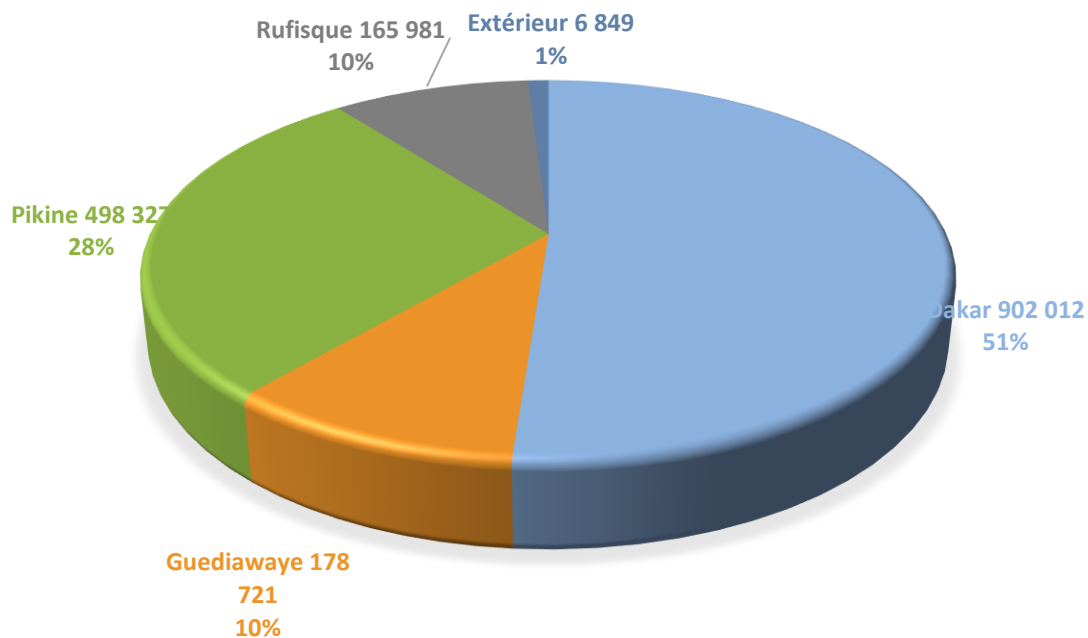
Géographie	Nombre de déplacements
<b>Dakar interne</b>	708 665
<b>Guédiawaye interne</b>	81 331
<b>Pikine interne</b>	315 485
<b>Rufisque interne</b>	117 205
<b>vers Dakar</b>	
Guédiawaye	54 651
Pikine	115 625
Rufisque	18 933
Extérieur	2114
<b>Total</b>	<b>191 323</b>
<b>de Dakar</b>	
Guédiawaye	56 250
Pikine	116 822
Rufisque	20 094
Extérieur	181
<b>Total</b>	<b>193 347</b>
<b>de Guédiawaye</b>	
Pikine	38 354
Rufisque	3824
Extérieur	560
<b>de Pikine</b>	
Guédiawaye	40 312

Géographie	Nombre de déplacements
Rufisque	25 251
Extérieur	1 655
<b>de Rufisque</b>	
Guédiawaye	3 656
Pikine	25 026
Extérieur	1 161

Source : SITRASS-CUREM, données EMTASUD 2015, pour le compte du CETUD, déc. 2015

On constate la symétrie de la demande transport aller et retour entre les villes de Guédiawaye, Pikine et Rufisque.

Figure 4-7 : Part des déplacements dans le Grand Dakar



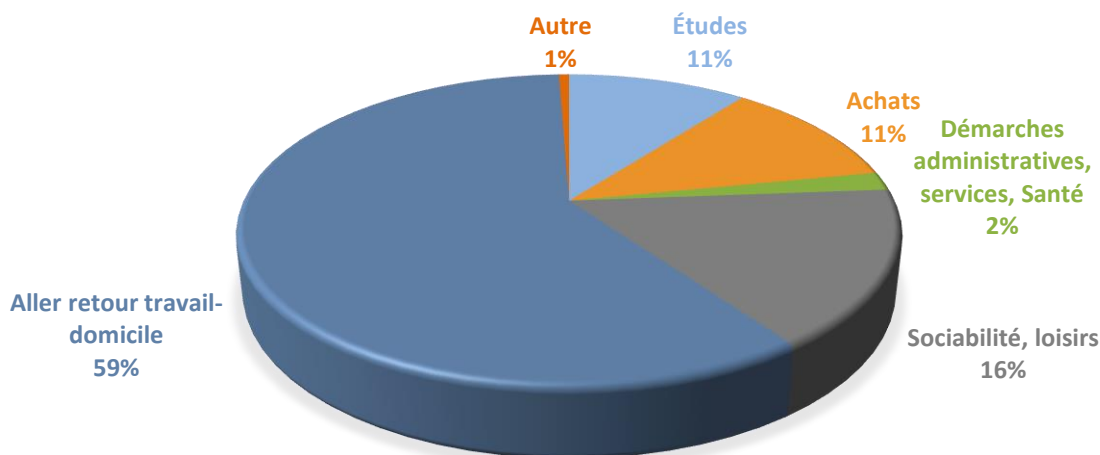
Source : SITRASS-CUREM, données EMTASUD 2015, pour le compte du CETUD, déc. 2015

Ainsi, le nombre de déplacements de et vers la ville de Dakar (presqu'île du Cap Vert) représente plus de la moitié de l'ensemble des déplacements du grand Dakar. On note aussi la faiblesse des déplacements de ou vers l'extérieur du Grand Dakar avec seulement 1% de l'ensemble des origines / destinations. Ainsi, cela explique logiquement que les principaux goulots d'étranglement se trouvent dans la ville de Dakar.

### Les motifs de déplacements

De manière classique, le premier motif de déplacement en semaine sont les trajets domicile-travail avec 6 déplacements sur 10.

Figure 4-8 : Motif des déplacements en semaine (%)

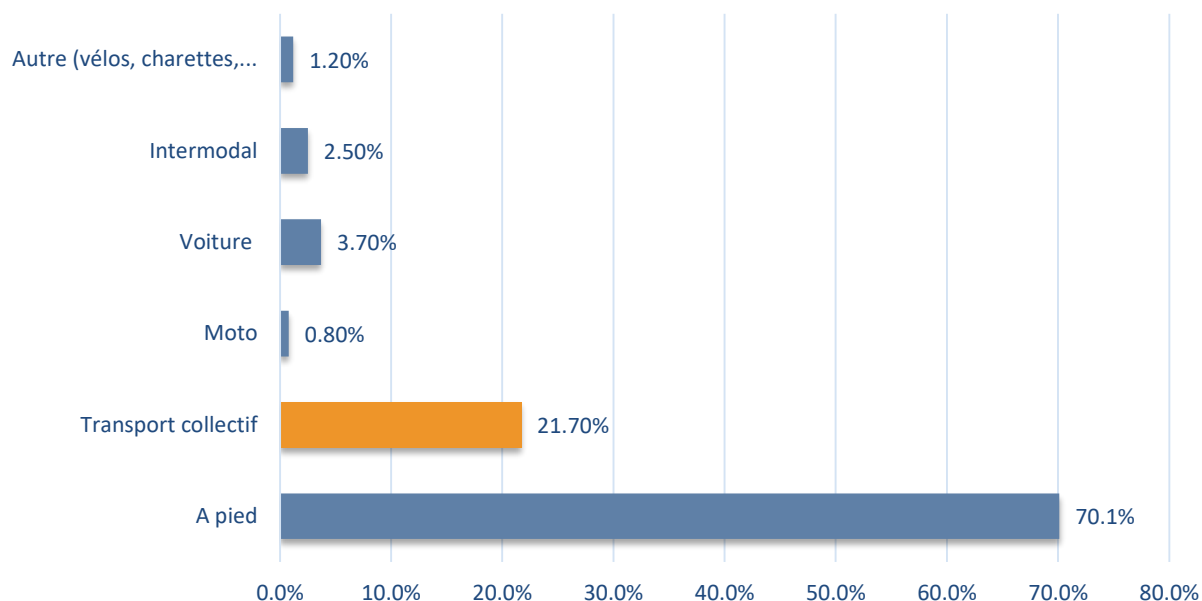


Source : SITRASS-CUREM, données EMTASUD 2015, pour le compte du CETUD, déc. 2015

### Répartition des déplacements par mode

La marche à pied est de loin le premier mode de déplacement avec 7 déplacements sur 10, suivie par les transports collectifs avec 2 déplacements sur 10. La voiture représente moins de 4 % des déplacements.

**Figure 4-9 : Répartition des déplacements par mode**



Source : SITRASS-CUREM, données EMTASUD 2015, pour le compte du CETUD, déc. 2015

A noter toutefois que la part de la marche à pied est en diminution par rapport à 2003 où elle représentait 80% des modes de déplacement<sup>61</sup>. Cette diminution se fait au profit des transports collectifs qui ont été développés au cours de la décennie

Dans toutes les villes de la sous-région comparées dans le tableau ci-dessous dont les données datent de 2010 alors que celles de Dakar sont plus récentes (2015), la marche à pied reste le mode de transport le plus utilisé suivi du transport collectif. Néanmoins, Dakar reste beaucoup plus proche de Dar es Salam qui affiche 70% de déplacement avec le mode vélo / marche à pied et 26% en transport collectif.

<sup>61</sup> CETUD LPDU 2015

**Table 4-17 : répartition des déplacements par mode pour quelques villes en Afrique**

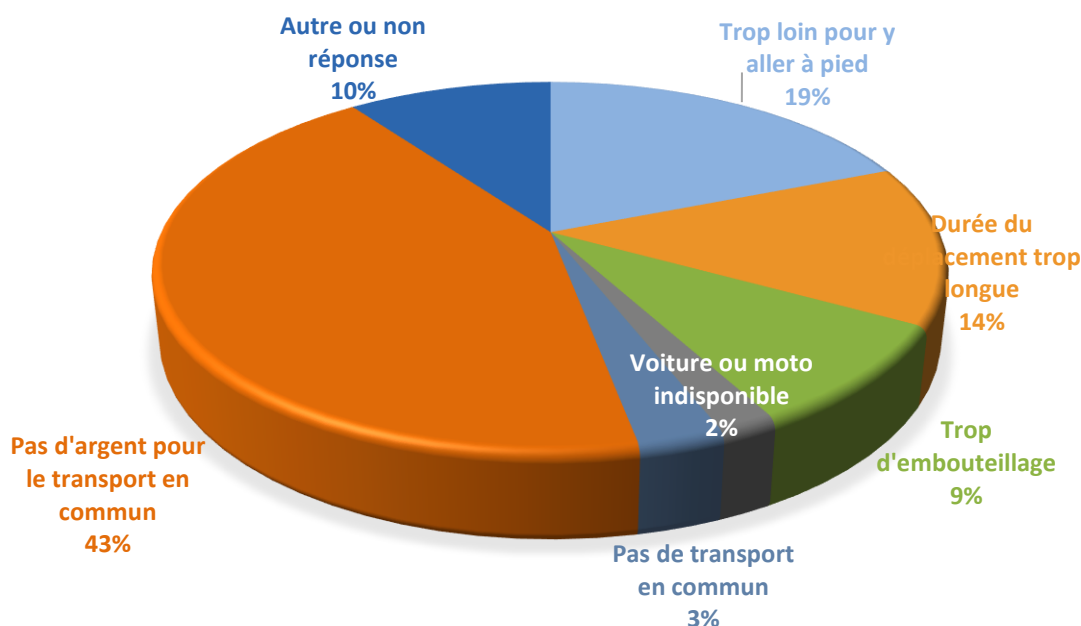
	Addis Abeba	Dar es Salam	Douala	Lagos	Nairobi	Moyenne
Voiture	9%	3%	2%	16%	16%	9%
Vélo et marche	42%	70%	60%	40%	45%	51%
Moto	0%	1%	15%	5%	2%	5%
Transport public	6%	5%	0%	2%	9%	4%
Taxis	6%	2%	1%	0%	2%	2%
Informels (minibus, taxis,...)	37%	19%	22%	37%	26%	28%

Source UITP Public transport in Sub-Saharan Africa 2010

### Difficultés de déplacement à l'origine du renoncement à une activité

Dans le cadre des déplacements urbains, il existe aussi une catégorie de population qui rencontre des difficultés de déplacement menant au renoncement à une activité. Comme le montre le graphique ci-dessous, près de la moitié (43%) de ces personnes rencontrant des difficultés de déplacement à l'origine du renoncement d'une activité présente le manque d'argent pour le transport en commun comme étant la principale barrière.

**Figure 4-10 : Difficultés de déplacement à l'origine du renoncement à une activité**



Source : données EMTASUD 2015



A noter que le fait que la part des personnes répondant que leur lieu d'activité est trop loin pour y aller à pieds (19%) pourrait aussi être imputable à un manque de moyens.

A noter aussi que la durée de déplacement trop longue (14%) et trop d'embouteillage (9%) traduisent bien les difficultés de déplacement en raison des difficultés de circulation.

Le manque de moyens, l'éloignement, la durée et les embouteillages sont donc les causes principales des renoncements à des activités hors du domicile. Ces données montrent l'importance de la demande pour un transport urbain efficace, abordable et prévisible. A défaut d'une offre de transport urbain fiable, les impacts économiques sont inférieurs au potentiel, notamment sur la production et l'emploi.

### L'offre actuelle de transport collectif

La mobilité urbaine dans la grande région de Dakar reste un enjeu clé pour les gouvernements nationaux et locaux. En effet, la forte demande de voyageurs faisant la navette quotidienne ne rencontre pas toujours une offre de transport adéquate, entraînant une augmentation importante des temps de parcours. Cette faiblesse de l'offre de transport se caractérise généralement à Dakar par une gestion limitée du trafic, un vieillissement des véhicules de transport public et un manque de coordination intermodale.

L'offre de transport collectif est fournie par les opérateurs suivants :

- **Le Petit Train de Banlieue (PTB)** : Service offert sur une seule ligne dont le tracé s'inscrit dans l'axe des flux pendulaires entre le Plateau et la proche banlieue Est de l'agglomération. Le PTB transporterait aujourd'hui environ 16 000 voyageurs par jour<sup>62</sup>. Ce chiffre reste en dessous de sa capacité actuelle de trafic estimée à 25 000 voyageurs par jour<sup>63</sup>.
- **Les autobus Dakar Dem Dikk (DDD)** : Après avoir connu une crise en 2004 avec une fréquentation annuelle de 8,2 millions de voyageurs seulement, DDD a entamé, en 2005, grâce à une augmentation de son parc avec de nouveaux véhicules et des fréquences améliorées, une augmentation significative de sa part de marché en dépassant sa performance de l'an 2002 avec 25,7 millions de voyages en 2015 contre 18,5 millions en 2002. Toutefois, certains défis devront être relevés pour permettre à DDD de poursuivre la récupération de la clientèle traditionnelle de ce mode et de maintenir une bonne qualité de service.

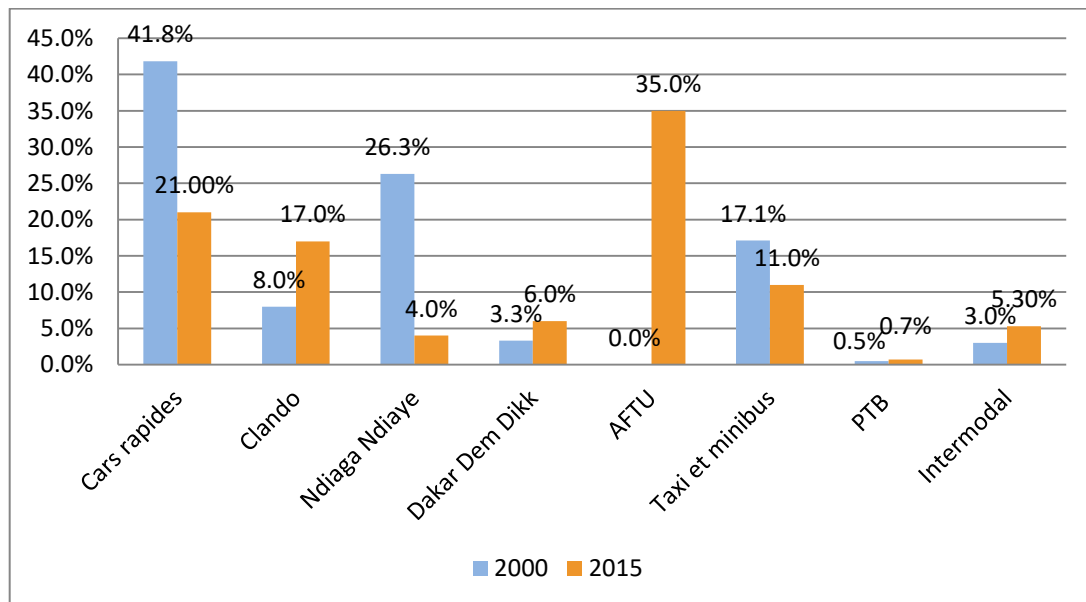
---

<sup>62</sup> <https://ptb.sn/index.php/publireportage-petit-train-de-banlieue/>

<sup>63</sup> <http://www.cetud.sn/index.php/actualites/117-ptb-s-a-c-est-sur-les-rails.html>

- **Les minibus AFTU** : L'Association de Financement des Professionnels du Transport Urbain a pour but de contribuer au renouvellement du parc d'autocars, d'autobus, de favoriser la professionnalisation de l'activité dans les domaines de l'exploitation et d'améliorer la qualité du service offert à la clientèle. Créée à l'initiative de l'Etat du Sénégal avec l'appui de la Banque Mondiale, l'AFTU offre un parc d'environ 1600 minibus et 1190 opérateurs regroupés dans les 14 GIE membres de l'AFTU depuis 2005. En 2015, la part de marché du réseau AFTU atteint 35,2%, en remplacement des « cars rapides » et « Ndiaga Ndiaye »,
- **Les cars rapides et « Ndiaga Ndiaye »** : Suite aux difficultés de la SOTRAC ayant conduit à la liquidation de cette société et à la création de DDD, ce mode avait pris la relève et augmenté de façon significative sa part de marché des déplacements motorisés de la Région de Dakar. Toutefois, avec la création de l'AFTU, les cars rapides et Ndiaga Ndiaye ont perdu 65% de leur part de fréquentation
- **Les taxis** : Trois types de taxis occupent la place. Aux taxis urbains jaune et noir et de banlieue blanc et vert, s'est ajouté le taxi clandestin (clandos) qui s'est taillé une niche au niveau des quartiers peu accessibles de la proche banlieue. Avec la mise en service du nouvel aéroport, il faut noter la mise en place d'un système de transport par taxis dit de l'AIBD pour assurer la desserte.

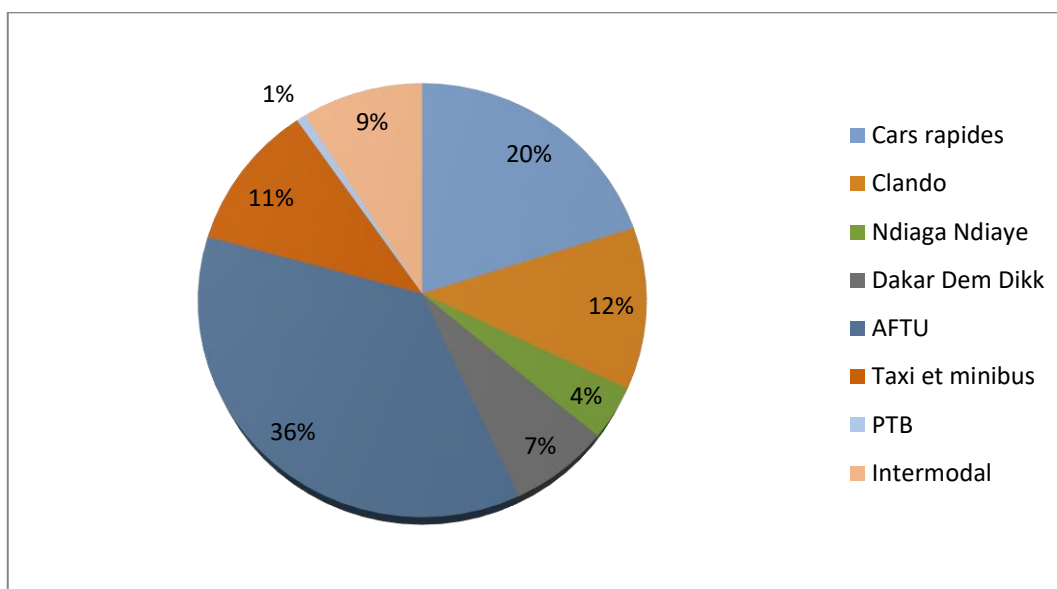
Figure 4-11 : Évolution 2000 - 2015 de la part des transporteurs dans les déplacements



Source EMTU 2000 et EMTASUD 2015

En 2017, l'utilisation de ces différents modes de transport en commun a encore évolué et est représentée ci-dessous. Elle confirme la prédominance des bus AFTU et des cars rapides, qui à eux deux représentent plus de la moitié du nombre de déplacements/jour.

Figure 4-12 : Nombre de déplacements / jour par type d'opérateur en 2017



Source : présentation ABDOULAYE SY 2017 et calculs de l'auteur

Les données relatives à chacun de ces opérateurs sont présentées ci-dessous.

### Le Petit train de banlieue

Après la privatisation de la SNCS en avril 2003, le service du Petit Train Bleu a été transformé, le 2 juin 2003, en Société Anonyme dénommée le Petit Train de Banlieue, en abrégé « PTB sa », au capital de 1.835 millions FCFA.

Le Petit Train de Banlieue (PTB) offre un service sur une seule ligne dont le tracé s'inscrit dans l'axe des flux pendulaires entre Dakar et Rufisque, soit entre le plateau et la proche banlieue est de l'agglomération.

Il circule du lundi au samedi de 5h53 à 10h15 et de 16h30 à 20h00 entre Dakar et Rufisque avec un terminus intermédiaire à Thiaroye en effectuant 31 courses journalières réparties comme suit. En

raison des travaux du « Train Express Régional », le PTB effectue désormais la desserte entre la halte de Hann et Rufisque. L'amplitude horaire reste inchangée. Celle-ci est toutefois perturbée par des interruptions temporaires de circulation (ITC) en raison des travaux de renouvellement de la voie métrique.

**Table 4-18 : Trafic PTB**

Dakar - Rufisque	
matin	soir
1	6
Rufisque - Dakar	
matin	soir
5	2
Dakar - Thiaroye	
matin	soir
4	2
Thiaroye - Dakar	
matin	soir
9	2
<b>19</b>	<b>12</b>

Source : site internet PTB, calculs de l'auteur en annexe

Le kilométrage entre Dakar et Rufisque est de 25 km et le temps de parcours de l'ordre de 1h15. Pour les liaisons Dakar - Thiaroye, nous avons trouvé un kilométrage de 15,4 km<sup>64</sup> qui se traduirait par un temps de trajet de 46 minutes.

Le PTB offre aussi une liaison quotidienne entre Dakar et Thiès par autorail : un départ de Thiès le matin à 6h50 et un retour de Dakar le soir à 17h15.

Pour assurer ce service, les moyens en matériel roulant exploité par le PTB sont diverses. A noter que nos recherches ont enregistré des données qui sont différentes selon le document consulté.

### **Dakar Dem Dikk (DDD)**

Créée en 2001, DDD est une société d'économie mixte, société privée au capital de 1,5 milliards CFA majoritairement public avec :

<sup>64</sup> Source : CETUD 2016. Cadre Réglementaire et Gouvernance des transports en Afrique : Cas du Sénégal.

- 76,66% pour l'Etat de Sénégal représenté au conseil d'administration par le Ministère des transports terrestres et du désenclavement, le Ministère de l'économie, des finances et du plan et le CETUD
- 13,33% pour le GIE "And Ligueey Diarignou"
- 3,33% pour la Compagnie nationale d'Assurances et de Réassurances des Transports (CNART)
- 3,33% pour Senecartours
- 3,33% pour le GIE "Solidarité"

Une nouvelle convention de concession entre le CETUD et DDD a été signée le 6 juin 2017. Elle porte sur l'exploitation de lignes structurantes de transport public de voyageurs dans la région de Dakar.

Selon son site internet, DDD opère 25 lignes, dont 12 lignes urbaines et 13 lignes de banlieue. La longueur totale des lignes urbaines est de 210,8 km, celle de lignes de banlieue est de 320,84 km. A cela s'ajoute 14 lignes scolaires<sup>65</sup>.

Les lignes circulent du lundi au dimanche, sauf les lignes 13, 18, 20, 121 et 218 qui opèrent du lundi au samedi.

L'amplitude moyenne des lignes est, pour les lignes urbaines de 6h00 à 21h00 du lundi à vendredi, de 6h30 à 21h00 le samedi et de 7h00 à 21h00 le dimanche. S'agissant de lignes de banlieue, l'amplitude moyenne est de 5h45 à 21h00 du lundi au vendredi, de 6h00 à 21h00 le samedi et de 6h30 à 21h00 le dimanche.

Sur la base, pour chaque ligne, des fréquences moyennes et des amplitudes présentées sur le site DDD, la production de kilomètres commerciaux devrait être de l'ordre de 15,8 millions de kilomètres, dont 6,071 millions pour les lignes urbaines et 9,783 millions pour les lignes de banlieue<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> CETUD 2016. Cadre Réglementaire et Gouvernance des transports en Afrique : Cas du Sénégal.

<sup>66</sup> Calcul de l'auteur en annexe sur la base des données du site internet DDD

**Table 4-19 : Offre de transport DDD 2010 – 2015**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kilométrage total	13 012 838	8 994 276	9 785 902	12 072 130	10 277 279	8 313 843
Kilométrage commercial	10 727 579	7 594 121	7 996 430	9 852 257	8 387 450	6 785 059
Kilométrage HLP	2 285 259	1 400 155	1 789 472	2 219 873	1 889 829	1 528 784
<b>% kilomètre HLP / kilomètre commerciaux</b>	<b>21,3%</b>	<b>18,4%</b>	<b>22,4%</b>	<b>22,5%</b>	<b>22,5%</b>	<b>22,5%</b>

Source : Ministère des Infrastructures Terrestres, des Transports et du Désenclavement Février 2017

Entre 2010 et 2015, le kilométrage commercial est en diminution constante. On note l'importance du kilométrage non commercial Haut le Pied (HLP) qui se situe généralement entre 10 et 12%.

Soulignons la convention qui lie PTB et DDD sur l'intermodalité, qui permet aux utilisateurs de PTB d'utiliser les services de DDD avec le même ticket. Par ailleurs, il y a une coordination entre les deux opérateurs pour l'adaptation des horaires de bus à ceux des trains<sup>67</sup>.

Les moyens en matériel roulant mis en œuvre par DDD pour offrir le service de transport se caractérisent par 261 bus, 308 à terme (après réception des bus Ashok Leyland)<sup>68</sup>. Les chiffres représentant le matériel mis en exploitation sont présentés ci-dessous.

**Table 4-20 : Evolution du parc 2010 – 2015**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Parc de véhicules	217	101	167	203	188	143
Kilométrage total	13 012 838	8 994 276	9 785 902	12 072 130	10 277 279	8 313 843
<b>Kilométrage par véhicule au parc</b>	<b>59 967</b>	<b>89 052</b>	<b>58 598</b>	<b>59 469</b>	<b>54 666</b>	<b>58 139</b>

Source : Ministère des Infrastructures, des Transports Terrestres et du Désenclavement Février 2017

Les moyens en personnel sont présentés ci-dessous.

**Table 4-21 : Evolution de l'effectif en personnel de DDD entre 2010 et 2015**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Parc de véhicules	217	101	167	203	188	143
Effectifs du personnel	2261	2074	1987	2031	1949	1903

Source : Ministère des Infrastructures, des Transports Terrestres et du Désenclavement Février 2017

<sup>67</sup> Site PTB. Reporting Mars 2018

<sup>68</sup> Plaquette institutionnelle du CETUD (non datée)

### **L'Association de Financement des Professionnels du Transport Urbain de Dakar (AFTU)**

L'Association de Financement des Professionnels du Transport Urbain, fondée le 3 avril 2001 à Dakar (récépissé de déclaration n° 11232/DAGAT/DEL/AS du 4 juin 2003), a pour but de contribuer au renouvellement du parc d'autocars, d'autobus, de favoriser la professionnalisation de l'activité dans les domaines de l'exploitation et d'améliorer la qualité du service offert à la clientèle.

Créée à l'initiative de l'Etat du Sénégal avec l'appui de la Banque Mondiale, dans le cadre du programme pilote pour le renouvellement du parc de minibus de transport urbain de la région de Dakar, l'AFTU est une association qui regroupe quatorze (14) GIE de transporteurs, le Ministère en charge de l'Economie et des Finances, le Ministère en charge des Transports, qui sont les représentants de l'Etat, et le CETUD.

En ce qui concerne le transport urbain<sup>69</sup>, 1607 minibus ont été distribués à 1184 opérateurs regroupés dans les 14 GIE membres de l'AFTU depuis 2004 et répartis comme suit :

- 505 minibus de marque TATA d'une valeur de 8,029 milliards de FCFA mis en circulation à partir de la fin 2005 au profit de 245 opérateurs (239 hommes et 6 femmes), membres de neuf (9) GIE
- 402 minibus de marque KING LONG d'une valeur de 6,834 milliards de FCFA mis en circulation à partir de 2011 au profit de 342 opérateurs (311 hommes et 31 femmes), membres de 14 GIE
- 700 minibus de marque TATA d'une valeur de 16,548 milliards de FCFA mis en circulation à partir de 2012 au profit de 597 opérateurs.

Pour l'AFTU, l'étude ne dispose que du nombre de lignes desservies : 60 et la longueur moyenne des lignes 22,1 km<sup>70</sup>. Les chiffres sur le nombre de passagers transportés ou les performances opérationnelles n'ont pu être identifiés.

### **Les cars rapides, Ndiaga Ndiaye et autre**

Ce sont des transporteurs qui n'ont pas encore intégré l'AFTU, ce qui devrait être effectif avec la seconde phase du renouvellement du parc.

---

<sup>69</sup> 450 minibus AFTU desservent aussi les capitales régionales

<sup>70</sup> CETUD 2016. Cadre Réglementaire et Gouvernance des transports en Afrique : Cas du Sénégal

Peu de données à part un parc estimé à 2 000 véhicules en 2016<sup>71</sup> mais qui a pu évoluer à mesure que les transporteurs intègrent l'AFTU.

### Les Taxis

Les taxis urbains ou interurbains sont exploités par des transporteurs et des chauffeurs propriétaires privés.

En 2014, le parc de taxis urbains était de 23 003 véhicules et le parc de taxis interurbains était de 1 186 véhicules<sup>72</sup>. Il ne semble pas y avoir de statistiques plus récentes.

Trois types de taxis occupent la place. Aux taxis urbains jaune et noir et de ceux banlieue blanc et vert, s'est ajouté le taxi clando qui s'est taillé une niche au niveau des quartiers peu accessibles de la proche banlieue. Et récemment, des taxis dits de l'AIBD, assurent le service vers le nouvel aéroport.

### L'offre de transport à venir

Dans son plan de développement de l'offre de transport urbain, les autorités ont impulsé un certain nombre de projets, portés notamment par le CETUD. Il s'agit notamment du TER Dakar-AIBD (dont la maîtrise d'ouvrage déléguée est assurée par l'APIX) et du BRT.

### Le TER

Le TER est un transport de masse qui devrait assurer, dès 2019, une liaison ferroviaire entre Dakar et Diamniadio. Les prévisions de trafic sont de 115 000 voyageurs par jour. A terme, il permettra de rejoindre le nouvel aéroport AIBD depuis Dakar en 45 minutes.

Il convient de noter qu'il constituera un élément clé du transport urbain de Dakar dans la mesure où sur les 14 gares qui seront desservies par le TER, 11 se trouvent dans le Grand Dakar.

### Le BRT

Le TER, est complété par un autre projet de transport de masse : les Bus Rapides sur Voies Réservées (Bus Rapid Transit en anglais - BRT).

---

<sup>71</sup> *Idem*

<sup>72</sup> Situation économique de la région de Dakar. Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie. Edition 2014



Le BRT desservira la région de Dakar du Nord au Sud, en reliant le Centre-ville à Guédiawaye en 45 minutes en moyenne (au lieu de 90 mn actuellement).

Pour la première phase de cette expérience pilote, l'objectif est de construire l'infrastructure d'une ligne de 18,3 km qui traverse 14 communes, en desservant 23 stations dont 3 pôles d'échange. Les prévisions de trafic associées sont de près de 300 000 passagers par jour, dont 27 000 pendant les heures de pointe<sup>73</sup>.

---

Dans le travail d'identification de projets de transport urbains qui pourraient être menés en PPP, l'impact de ces 2 nouveaux projets a été pris en compte dans la sélection des projets qui s'inscrivent dans la dynamique de transport urbain.

Ces deux projets sont en cours de réalisation et viendront répondre au déficit de l'offre de transport, assurant un service pour la demande non servie ou réallouant des opérations actuelles vers des zones non-desservies par ces projets.

Si le déficit de l'offre vis-à-vis de la demande reste une donnée importante pour la planification de projets, il existe aussi d'autres contraintes qui peuvent être identifiées comme des facteurs de congestion et d'obstacles à la mobilité urbaine.

### Autres contraintes

Au-delà de l'écart entre la demande en transport urbain et l'offre, le profil des mouvements pendulaires entre l'est et l'ouest de Dakar engendre aussi des défis et externalités négatives dont les plus pertinentes pour l'étude sont la congestion routière, les problématiques de stationnement ainsi que la sécurité routière au niveau urbain.

La carte ci-dessous identifie ces mouvements pendulaires en offrant un aperçu des niveaux de fréquentation par tronçon à l'heure de pointe du matin et indique des axes majeurs de congestion dans le grand Dakar.

---

<sup>73</sup> Banque Mondiale. <http://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2017/05/25/an-intelligent-transport-system-to-move-300000-passengers-per-day>

**Figure 4-13 : Niveau de fréquentation par tronçon à l'heure de pointe du matin (Nombre de voyageurs 2 sens confondus)**



Source : 1ères assises sur la mobilité urbaine. ABDOULAYE SY.

Ainsi, comme le démontre la carte, un trafic important sur les axes majeurs de Dakar est observable aux heures de pointes. Ce trafic engendre des congestions importantes qui sont explicables par un certain nombre de facteurs, dont les plus importants sont présentés ci-dessous.

### **La vétusté du parc automobile**

Les rapports sur les questions des transports urbains ainsi que les observations de terrain notent une dégradation persistante de l'offre de transport liée à la vétusté du parc de véhicules entraînant des coûts de transports de plus en plus élevés et une insécurité routière croissante. Cela concerne tout particulièrement les taxis. En effet, s'il est difficile d'évaluer le niveau de service offert par les taxis, vu l'absence de statistiques fiables et suffisantes, il est observable en revanche, qu'il y a un nombre croissant de véhicules en circulation, ce qui provoque une surabondance de l'offre. Cette concurrence interne oblige les chauffeurs à baisser les prix et donc à faire des économies souvent sur l'entretien du véhicule.

Cette vétusté croissante du parc des taxis impacte significativement la qualité de l'offre de transport globale au niveau de Dakar. En effet, comme montré à la section 0, les taxis officiels ou clandestins constituent une part importante de l'offre de transport urbain avec 21 % des déplacements au total (plus de 23 000 taxis recensés en 2014).

Dans sa présentation de février 2017 à Marrakech<sup>74</sup>, Monsieur CHEIKHOU OUMAR GAYE Directeur des Transports routiers du Sénégal indique que l'âge moyen des taxis de banlieue est de 22 ans et celui des taxis urbains de 26 ans. Il ajoute que 7% des accidents sont liés à la vétusté des véhicules. En 2015, près de la moitié des accidents ont lieu sur une voie urbaine<sup>75</sup>.

### **L'évacuation des véhicules en panne**

La présence de véhicules accidentés ou en panne sur les corridors et voies de grande circulation dans la région de Dakar constitue une entrave sérieuse à la mobilité urbaine. Ces véhicules gênent considérablement la fluidité de la circulation et sont souvent sources d'accidents de la circulation. C'est un spectacle fréquent de voir la circulation pratiquement bloquée, dans les voies à grande circulation, par des véhicules en panne ou accidentés, pour plusieurs heures sans qu'aucun dispositif d'enlèvement ne soit mis en place.

### **Les problématiques de stationnement**

On observe à Dakar que l'espace public subit un encombrement notoire qui est parfois la cause principale de congestion. Cet encombrement est causé par le stationnement anarchique (chaussée, trottoirs, etc.) et le défaut de places de stationnement. Il convient de mentionner que l'occupation anarchique des trottoirs oblige les piétons à marcher sur la chaussée. En plus du risque de se faire heurter, en marchant sur la chaussée normalement réservée aux véhicules, les piétons ralentissent la circulation. Le stationnement anarchique réduit ainsi significativement la capacité de certains axes de transit, notamment aux heures de pointe.

Ce stationnement concerne les voitures des particuliers, les taxis mais aussi les opérateurs de transport public comme Dakar Dem Dikk, les minibus AFTU ou encore les cars rapides. La réduction de la problématique du trafic des véhicules particuliers appelle à un système efficient de transport en commun avec une offre diversifiée et attractive. En étant obligé d'effectuer les arrêts en pleine voie en raison du stationnement anarchique, les véhicules de transport en commun pourraient être des acteurs majeurs des congestions du réseau viaire.

Des aires de stationnement destinés aux véhicules privés (parking) et aux véhicules de transport urbain (gares routières ou aires de régulation) contribueraient à réduire les impacts négatifs du trafic sur la circulation urbaine.

---

74

[https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/annual\\_meetings/2017/Presentations/PillarC/La%20s%C3%A9curit%C3%A9%20routi%C3%A8re%20au%20S%C3%A9n%C3%A9gal%20-%20FR.pdf](https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/annual_meetings/2017/Presentations/PillarC/La%20s%C3%A9curit%C3%A9%20routi%C3%A8re%20au%20S%C3%A9n%C3%A9gal%20-%20FR.pdf)

<sup>75</sup> ANSD SES 2015

### 4.2.3 Inventaire des projets de transport urbain à Dakar avec un potentiel en PPP

#### Critères de sélection des projets urbains ayant un potentiel de PPP

Dans le cadre d'études similaires, la pratique veut que les projets pouvant être menés en PPP soient identifiés dans les plans de développement portés par les institutions concernées. Cela permet notamment d'ancrer la planification des PPP dans les schémas directeurs et stratégie du pays. Des critères spécifiques sont alors appliqués aux listes de projets disponibles pour distinguer les projets ayant un potentiel de PPP des projets dits « classiques ».

Au niveau du transport urbain dans le grand Dakar, le dernier plan de développement porté à la connaissance de l'étude est le Plan de Déplacement Urbain de Dakar (PDUD), 2008-2015. Ce dernier offre une base solide de définition de la stratégie des déplacements portés par le CETUD et présente aussi une batterie de projets. Cependant, après analyse, il est apparu que ce plan de développement comportait de nombreux projets qui ont déjà été réalisés.

Ainsi, comme convenu avec les parties prenantes, la sélection de projets pour la présente étude s'est articulée autour de (i) l'analyse de nombreuses études produites par le CETUD et ses conseillers, (ii) plusieurs rencontres avec les différentes directions du CETUD pour identifier les besoins ainsi que (iii) la connaissance par le consultant du contexte urbain de Dakar associée à son expérience des spécificités des projets PPP.

L'ensemble des projets urbains PPP proposé ci-dessous vise à répondre aux contraintes identifiées dans le diagnostic effectué dans la présente étude et présenté à la section ci-dessus.

Les projets proposés ci-dessous ne sont pas présentés par ordre de priorité et excluent les projets comme le BRT et le TER qui sont en cours de mise en œuvre.

#### Le dépannage et le remorquage des véhicules en panne ou accidentés

Comme démontré dans le diagnostic, les véhicules en panne ou accidentés constituent un facteur important des congestions observées dans les axes majeurs du Grand Dakar. Ainsi, un projet de PPP pouvant répondre à cette contrainte serait un projet de dépannage/remorquage des véhicules accidentés bloquant les voies.

Comme indiqué dans des études préalables, notamment un rapport de 2010 élaboré par le MITTD<sup>76</sup>, il s'agirait d'un projet structuré de telle manière que le partenaire privé assurerait, sur

---

<sup>76</sup> "Élaboration d'un cadre réglementaire pour la gestion déléguée de l'évacuation des véhicules en panne ou accidentés". Pr Moussa SAMB. Septembre 2010.

demande de la police, l'enlèvement des véhicules en situation de stationnement irrégulier, en panne ou accidentés, y compris les véhicules de transport en commun.

Le financement des véhicules de remorquage modernes et adaptés serait assuré par le partenaire privé, qui assumerait aussi les frais du personnel et les autres charges d'exploitation. Les revenus pourraient être assurés soit directement auprès des usagers, soit par un paiement de la personne publique mandatant l'entreprise privée.

L'action du partenaire privé dans le cadre d'une convention de service public pourrait s'articuler autour d'un incitatif comme par exemple un nombre minimum d'enlèvements dans le contrat afin de garantir une rémunération minimum.

Ce projet pourrait être mené avec des partenaires privés sénégalais.

Projet	Autorité délégitante	Éléments clés du contrat
Contractualisation d'une entreprise privée en charge du dépannage et du remorquage des véhicules en panne ou accidentés	CETUD	<ul style="list-style-type: none"><li>• Délégation de Service Public (le partenaire privé est en charge du service)</li><li>• Rémunération par l'utilisateur ou par la partie publique</li><li>• Risque de « demande » porté par le Public</li></ul>

### Projet de leasing pour le renouvellement du parc de taxis

Certaines formes de participation du secteur privé peuvent offrir la possibilité d'appuyer le renouvellement du parc de taxis. C'est le cas notamment du Leasing. Un concessionnaire de véhicule pourrait entrer dans un contrat tripartite avec le CETUD et les détenteurs de licence à travers lequel le paiement de l'achat d'une voiture neuve par le propriétaire serait lissé sur le temps. Le projet pourrait aussi intégrer dans sa structuration des composantes formation des acteurs et maintenance des véhicules afin d'assurer la durabilité du parc en le gardant en bon état de marche.

Un projet de la sorte permettrait de mettre à disposition des chauffeurs de taxis une flotte de véhicules neufs, équipés de GPS avec applications et de radios. Ces derniers éléments permettraient aussi à l'Autorité Concédante de disposer de données précises sur les parcours et la circulation, qui aujourd'hui font défaut. Ces données, sous réserve de l'accord des autorités publiques quant au droit des données, pourraient aussi être partagées et analysées à des fins commerciales.

Au-delà de la diminution du nombre de véhicules en panne sur les voies, ce projet permettrait de mettre en place progressivement une flotte ayant un aspect visuel attrayant, plus sécuritaire, moins énergivore et moins polluante.

Sur le plan du financement par les propriétaires de taxi, le cadre légal interdisant l'exportation des métaux<sup>77</sup> pourrait être valorisé pour réduire la charge du financement en s'appuyant sur un système de prime à la casse<sup>78</sup>.

Les Partenaires privés potentiels sont nombreux et représentés principalement par les concessionnaires implantés au Sénégal tels CFAO Motors Sénégal, La Sénégalaise de l'Automobile ou encore CAETANO. Un modèle comparable peut être utilisé tel le programme du parc de taxis pour le nouvel aéroport AIBD entrepris avec le concessionnaire Samand Mandori.

Il convient de noter que ce projet pourrait faire face à un risque d'acceptation sociale difficile de la part des chauffeurs exploitants qui, malgré la prime à la casse, devront rembourser des sommes qu'ils ne dégageaient pas en utilisant le parc vétuste.

Projet	Autorité délégante	Éléments clés du contrat
Projet de leasing pour le renouvellement du parc de taxis	CETUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrat de participation du secteur privé</li> <li>• Contrat tripartite CETUD-Concessionnaire-Taxis avec forme d'obligation imposée par le CETUD associée à l'octroi des licences</li> <li>• Risque financier limité à nul pour l'Autorité publique</li> </ul>

### Construction et exploitation de gares routières

Le CETUD possède une expérience significative dans les contrats de PPP d'exploitation de nouvelles gares routières modernes et/ou réhabilitation d'anciennes avec le renouvellement du contrat d'affermage de la Gare des Baux Maraichers (signé en 2013, renouvelé en 2018) où un gestionnaire privé sénégalais (SENECARTOURS de 2013 à 2018 et SENTRANSCO à compter de 2018) a pour obligation d'assurer l'investissement léger et la responsabilité de la maintenance et pour droit de recevoir la redevance que paye les transporteurs (dont une partie est reversée au CETUD pour amortir les investissements lourds consentis).

<sup>77</sup> Décret de suspension de l'exploitation de la ferraille du 04 Octobre 2012.

<https://www.sec.gouv.sn/actualit%C3%A9/conseil-des-ministres-du-04-octobre-2012>

<sup>78</sup> Il semble que cela soit déjà possible via la valorisation du paiement sur la ferraille assurée par la Société métallurgique d'Afrique (SOMETA)

La présente étude propose de valoriser cette expérience afin d'envisager de nouveaux projets de PPP de gares routières.

Sur la base des préconisations des études menées par le CETUD sur les gares urbaines<sup>79</sup>, des projets de gares urbaines pourraient être réalisés dans deux grands pôles d'échanges: Dieuppeul/Liberté 5 et Lat Dior. A noter que ces deux endroits disposent d'études techniques bien avancées.

D'autres endroits pourraient être retenus tels que la gare routière de Rufisque, pour en faire un véritable pôle intermodal avec la halte TER, et la gare de Colobane (partie 1<sup>e</sup>) où des travaux d'aménagement ont déjà été réalisés dans la seconde partie de la gare et dans un espace urbain contraint et envahi par les commerces informels.

Sur le plan de la structuration, les flux financiers pourraient s'apparenter à ceux du projet des Baux Maraichers et éventuellement être complétés par des redevances de commerces, des revenus de publicité dans la gare routière, ou encore éventuellement des locations des bâtiments à usage de commerce.

Projet	Autorité délégante	Éléments clés du contrat
Construction et exploitation de la Gare routière de Dieuppeul	CETUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrat de Délégation de Service Public</li> <li>• Possibilité de concession ou d'affermage</li> <li>• Partenaire privé investi dans la construction des gares routières, y compris la signalétique. Cet aménagement peut s'accompagner de la construction de commerces. Le partenaire est aussi responsable de la sécurité des lieux de jour comme de nuit.</li> <li>• Les revenus générés par les redevances payées par les transporteurs sont alloués au partenaire privé et à l'autorité délégante selon une clé de répartition à définir – Risque de Demande est partagé</li> </ul>
Construction et exploitation de la Gare routière de Lat Dior	CETUD	

<sup>79</sup> « Études architecturales et techniques pour l'aménagement d'aires de stationnement pour les bus Dakar Dem Dikk et les minibus AFTU dans la région de Dakar ». INGEROP. 2018.

### Construction et exploitation de parcs de stationnement

La mise en œuvre d'infrastructures de stationnements sous la forme de PPP pourrait contribuer à fluidifier la circulation, réduire les congestions et augmenter la mobilité.

Dans de tels projets, le partenaire privé est chargé, dans le cadre d'un contrat de long terme, de financer, construire et opérer les infrastructures de stationnement (clôtures, marquage au sol, installation de barrières et de bornes automatiques, système de guidage vers les places libres, etc.).

Ces projets privilégient des parcs de stationnement en surface, les autres modes de stationnement (souterrain ou en silo) générant des coûts d'investissement fortement supérieurs

En retour, il collecte les revenus générés par les utilisateurs payeurs. Si la faisabilité financière du projet devait s'avérer complexe, l'autorité concédante pourrait éventuellement mettre à disposition du partenaire privé des terrains moyennant une redevance.

Il existe plusieurs entreprises spécialisées dans ce type de partenariat, citons notamment la société INDIGO (anciennement VINCI PARK), présente dans 16 pays. Si toutefois, un stationnement étagé était retenu, la société Dupli Park, présente en Europe, à Oman et aux EAU conçoit et réalise des stationnements aériens mais ne les gère pas

La liste des parkings urbains pourrait se baser sur une étude d'identification des aires de stationnement les plus pertinentes à la fois pour assurer la décongestion mais aussi un niveau de demande suffisant pour attirer le secteur privé.

Projet	Autorité délégante	Éléments clés du contrat
Financement, construction et exploitation de parkings urbains	CETUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrat de Délégation de Service Public</li> <li>• Concession</li> <li>• Partenaire privé investi la construction et assure l'exploitation des parkings contre la collecte des revenus.</li> <li>• Risque de Demande est porté par la partie privé</li> </ul>

### Mise en place d'un système de signalisation routière

Le manque de signalisation routière est noté par tous ceux qui ont analysé les phénomènes de circulation à travers le monde comme un facteur majeur dans la congestion routière urbaine. La



mise en place d'un système complet de signalisation routière incluant les feux de circulation permet de fluidifier la circulation.

De tels projets sont relativement lourds et impliquent des investissements importants. Ces projets peuvent être menés en PPP dans une structuration où le partenaire privé serait en charge de la fourniture, de l'installation et de la maintenance, voire le remplacement de tous les systèmes de signalisation routière : panneaux, feux. Le partenaire serait alors rémunéré par la partie publique sur la base d'un paiement de disponibilité, montant annuel dans lequel seront inclus le montant des amortissements et des frais financiers pour l'acquisition des matériels ainsi que l'ensemble des coûts d'exploitation (y compris un montant pour la marge du secteur privé et les aléas).

Des partenaires techniques pour de tels projets existent (la société VIALIS par exemple<sup>80</sup>) et des exemples internationaux montrent la possibilité de conventions de gestion longue, environ 20 ans pour attirer les partenaires potentiels.

A noter que nos différentes rencontres dans le cours de cette étude ont montré qu'il existerait un projet de convention ente le Ville de Dakar et Ageroute pour un projet similaire mais encore au stade conceptuel.

La Ville de Dakar a réalisé en 2013 d'importants d'investissements pour équiper plusieurs carrefours en feux tricolores et en capteurs de trafic. Ces derniers sont pilotés à partir d'un poste de commande centralisé. En raison de l'Acte III de la décentralisation, la Ville ne disposerait plus d'assez de moyens pour assurer la gestion et la maintenance de ces infrastructures. Une convention de délégation au CETUD est en cours de discussion avec la Ville de Dakar pour récupérer ce patrimoine assez récent.

A noter aussi qu'il a été mentionné à plusieurs reprises que les montants associés sont très importants et représentent un enjeu pour les entités publiques qui souhaitent porter ce projet.

Projet	Autorité délégante	Éléments clés du contrat
Fourniture, installation et maintenance d'un système global de signalisation pour la gestion des flux de circulation et de la mobilité	CETUD ou Ville de Dakar ou AGEROUTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrat de Partenariat</li> <li>• Le partenaire concourt au service public mais le service public est fourni par des institutions publiques</li> <li>• Partenaire privé investi dans la fourniture, l'installation et la maintenance du matériel contre un paiement forfaitaire</li> </ul>

<sup>80</sup> <https://www.vialis.tm.fr/vialis/nos-activites-en-quelques-clics/leclairage-et-la-signalisation>

Projet	Autorité délégante	Éléments clés du contrat
		<ul style="list-style-type: none"><li>Aucun revenu spécifique n'est tiré du projet</li></ul>

### Construction de mobilier urbain

Le système de transport urbain à Dakar bénéficierait d'un réseau de mobilier urbain plus identifiable et offrant un confort pour les passagers en attente.

Les projets de mobilier urbain offrent une plateforme constructive pour les projets de PPP. En effet, de tels projets sont relativement simples à mettre en place et bénéficient de nombreux exemples à travers le monde.

La structuration est telle que le partenaire privé investit dans la fourniture et l'installation du mobilier urbain (abris bus, bancs aux arrêts), il en assure la maintenance et la gestion (prenant ainsi le risque sur la qualité du mobilier urbain) et en retour bénéficie du droit d'affichage de publicités. Le partenaire privé assurera alors son retour sur investissement à travers le paiement de placements publicitaires.

A noter que la mission a identifié un processus en cours sur le sujet. En effet, il semblerait que des discussions soient déjà en cours entre les parties prenantes du transport urbain à Dakar et la compagnie JC Decaux. Le projet concernerait une centaine d'arrêts de bus sur Dakar plateau et près de 200 pour la commune de Médina.

De tels projets peuvent toutefois être compromis en raison du vandalisme ou de la part de l'informel publicitaire. Ce dernier risque semble toutefois limité dans le contexte dakarais dans la mesure où il semblerait qu'un code de la publicité serait en cours de rédaction et régulerait dès lors les dynamiques d'affichage.

Un autre risque qui peut se poser pour le partenaire privé est l'autonomie des communes depuis la promulgation de l'Acte III de la décentralisation qui transfère les pouvoirs d'autorisation et de collecte des taxes publicitaires de la Mairie centrale de Dakar vers chacune des dix-neuf communes d'arrondissement. Cette multiplication des interlocuteurs pourrait complexifier le projet.

Projet	Autorité délégante	Éléments clés du contrat
Fourniture, installation et maintenance de mobilier urbain	CETUD ou Ville de Dakar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Délégation de Service Public</li> <li>Le partenaire privé investit dans la fourniture, l'installation et la maintenance du matériel contre un droit d'exploitation à des fins publicitaires</li> <li>Une redevance peut être envisagée en fonction des caractéristiques financières du projet</li> </ul>

### Liste récapitulative des projets de PPP urbains potentiels identifiés

Le tableau ci-dessous présente les projets urbains proposés par l'étude pouvant être conduits en PPP.

Comme indiqué à la section 0, l'absence d'un schéma directeur urbain actualisé (toutefois, ce dernier est en cours de mise à jour), avec une liste de projets identifiables a amené l'étude à proposer une liste de projets identifiés en concertation avec les parties prenantes, tout particulièrement le CETUD, acteur central des transports urbains à Dakar. Hormis les projets de gares routières dont les lieux sont clairement identifiés et qui bénéficient d'études avancées, les autres projets sont pour la plupart au stade conceptuel et des caractéristiques complémentaires sont à définir aux travers d'études spécifiques notamment en ce qui concernent leurs localisations, leurs montants ou encore le degré d'avancement.

Projet	
1	Construction et exploitation de la Gare routière de Dieuppeul
2	Construction et exploitation de la Gare routière de Lat Dior
3	Construction et exploitation de parkings urbains
4	Contractualisation d'une entreprise privée en charge du dépannage et le remorquage des véhicules en panne ou accidentés
5	Projet de leasing pour le renouvellement du parc de taxis
6	Fourniture, installation et maintenance de mobilier urbain
7	Fourniture, installation et maintenance d'un système global de signalisation pour la gestion des flux de circulation et de la mobilité

Projet	
8	Projet de pavage de la ville de Dakar

#### **4.2.4 Approche méthodologique pour la sélection et la priorisation des projets PPP du secteur de transport urbains**

##### **Objectif**

L'objectif de cette section est de présenter l'approche méthodologique pour la sélection et la priorisation de la liste de projets identifiés dans la section précédente. L'absence de document stratégique et de Plan Directeur à jour pour le secteur de transport urbain à Dakar a poussé le consultant à avoir une approche « bottom-up » en identifiant principalement les projets potentiels grâce à une collaboration avec la principale partie prenante, à savoir le CETUD.

L'application des critères de présélection a permis de distinguer parmi les projets suggérés par le CETUD quelques projets avec un potentiel en PPP. Le passage de cette liste par un autre filtre de sélection a permis d'analyser de plus près ce potentiel en PPP et donc d'obtenir une liste courte des projets les plus pertinents.

L'exercice a ensuite été complété par une priorisation à travers un test multicritère afin d'identifier les projets qui devraient être menés en priorité par les parties prenantes. L'approche méthodologique de chaque phase est décrite dans les points suivants.

##### **Processus de sélection des projets du portefeuille**

L'analyse préliminaire consiste à identifier des projets de transport urbains avec un potentiel PPP plus appréciable comparé aux critères initiaux appliqués dans la phase présélection. Dans le cadre de l'analyse préliminaire, les éligibles devront au moins répondre aux critères minimaux suivantes :

##### **1. Est-ce que suffisamment d'informations sont disponibles sur le projet ?**

Le projet doit être à un stade d'avancement suffisant afin d'être étudié et comparé à d'autres projets potentiels. À moins que les éléments techniques du projet soient relativement simples, une étude de faisabilité est nécessaire pour répondre à ce critère. Ce travail nécessitera d'acquérir plus d'informations sur la plupart des projets identifiées dans la phase de sélection et d'apprécier la qualité des informations disponibles.

## 2. Le projet est-il approprié pour un appel d'offres en PPP ?

Le projet doit avoir une vocation de service public et démontrer une certaine complexité – par exemple, en termes de durée du contrat, taille totale de l'investissement, indicateurs de performance, et transfert de risques – pour justifier l'usage d'un PPP par la puissance publique.

## 3. Est-ce que le projet possède le potentiel nécessaire afin de susciter l'intérêt d'investisseurs privés au regard de sa taille et de sa capacité à générer des recettes ?

Pour que le projet puisse susciter l'intérêt du secteur privé, celui-ci doit générer une source de revenus fiable et suffisamment importante. Afin d'attirer des investissements privés, dans un contexte de capacité budgétaire restreinte du GdS, il apparaît nécessaire que ces revenus proviennent significativement de recettes perçues auprès des usagers de l'infrastructure. Par ailleurs, le projet doit atteindre une taille critique pour justifier les investissements et risques associés. À cet égard, le Consultant recommandera un seuil financier d'exclusion en fonction de l'infrastructure traitée (X millions de US\$).

Le tableau ci-dessous traduit ces critères en une grille d'analyse qui résume l'approche pour l'évaluation de chaque critère à travers à des indicateurs et des éléments de mesure.

**Table 4-22 : Grille de lecture du processus de sélection des projets du portefeuille**

#	Critères	#	Indicateurs	Eléments de Mesure
1	Est-ce que suffisamment d'informations sont disponibles sur le projet ?	1.1	Disponibilité d'une étude	étude de pré faisabilité, étude de faisabilité, APS/APD
		1.2	Disponibilité des informations commerciales	Tarif, trafic
		1.3	Disponibilité des informations technico-financières	CAPEX, OPEX
2	Le projet est-il approprié pour un appel d'offres en PPP ?	2.1	Avoir une vocation de service public	Mission globale (DSP) ou concours au service public (contrat de partenariat)
		2.2	Contrat de moyen et long terme	Minimum 5 ans
		2.3	Besoin de faire appel au secteur privé	Savoir-faire technique, de gestion, d'innovation ou de financement

#	Critères	#	Indicateurs	Eléments de Mesure
3	Est-ce que le projet possède le potentiel nécessaire afin de susciter l'intérêt d'investisseurs privés au regard de sa taille et de sa capacité à générer des recettes ?	3.1	Disponibilité d'une source de revenus fiable	Estimation de revenus pour les projets concessionnels  Historique de solidité financière de l'entité publique en charge du paiement de disponibilité pour les PPP à paiements publics.
		3.2	Taille des besoins en financement	En fonction d'une infrastructure donnée, est-ce que le montant de financement attendu par le secteur privé est d'une taille suffisamment grande pour attirer le secteur privé et raisonnable pour rendre l'investissement possible

A noter que les différents indicateurs seront alimentés par les informations disponibles. En l'absence d'informations disponibles, un avis d'expert sera proposé. Si l'information requise est difficilement quantifiable (par exemple : si la taille des besoins en financement est difficilement évaluable au regard des caractéristiques d'un projet urbain donné), le critère ne sera alors pas considéré et le projet sera analysé uniquement au regard des autres critères.

L'analyse qui sera conduite sur la base de ces 3 critères sera de type « pass/fail ». Seuls seront retenus les projets potentiels répondant aux deux conditions suivantes :

- **Répondre de façon satisfaisante à chaque critère** : c'est-à-dire que lorsque la majorité des indicateurs sont remplis par un projet donné, le critère associé est réputé rempli.
- **Satisfaire à tous les critères** : c'est-à-dire que les trois critères sont réputés remplis.

Si ces projets remplissent ces deux conditions, ils entreront alors dans la liste courte de projets et feront par la suite l'objet d'un exercice de priorisation.

### Processus de priorisation des projets du portefeuille

#### Analyse multicritère

L'objectif de l'analyse multicritère est d'évaluer chaque projet de la liste courte selon six critères distincts pour déterminer quels projets devraient être priorisés.

Pour chaque critère, une note de 1 à 5 est attribuée aux projets, en fonction de l'atteinte ou non du critère. Ces critères sont ensuite pondérés selon le degré d'importance attaché à chacun. La note globale du projet correspondra donc à la somme des notes pondérées obtenues sur chaque critère.

Les pondérations traduisent le degré d'importance attaché à chaque critère et peuvent varier selon le contexte. À titre d'exemple, au Sénégal où les contraintes budgétaires sont aujourd'hui très importantes par rapport à l'ensemble des investissements prévus dans les infrastructures du pays, il semble souhaitable de pondérer significativement la capacité des projets à générer des revenus commerciaux et donc à attirer des investissements privés.

Le tableau ci-après présente les critères suggérés et la pondération proposée par le Consultant pour chacun d'entre eux.

Table 4-23 : Critères de pertinence et de faisabilité et pondérations associées

#	Critère	Description	#	Indicateurs de notation	Pondération proposée	Justificatif pour la pondération
1	Degré de priorité du secteur public	Ce critère reflète la volonté politique au niveau de l'autorité publique contractante ainsi qu'au niveau du gouvernement de développer le projet. L'indicateur communément utilisé est la présence du projet dans les plans prioritaires du Gouvernement. Dans le cas des transports urbains à Dakar avec l'absence de Plan Directeur à jour, nous considérerons principalement l'intérêt public à travers les annonces faites par rapport à ces projets <sup>81</sup> .	1.1	Annonce faite dans les plateformes de promotion des investissements privés ou dans les médias locaux ou internationaux	20%	La pondération de 20% s'explique par une double exigence : refléter les priorités nationales et le nécessaire appui politique pour un projet PPP.
2	Solidité des recettes, flux et accessibilité	Ce critère s'appuie sur la capacité des projets notés à présenter des sources de revenus claires, qu'elles proviennent d'un acheteur du secteur public (paiements de capacité) ou des tarifs des utilisateurs finaux, reflétant	2.1	Disponibilité d'un plan de financement de la part publique	30%	La pondération de 30% (la plus importante) a été accordée à ce critère car la capacité d'un projet à générer des sources de revenus et sa viabilité sont
			2.2	Viabilité financière de l'Autorité Contractante en cas de PPP à paiement public		

<sup>81</sup> Ce critère sera traité différemment par rapport au secteur routier du fait de la disponibilité de plans prioritaires et de documents stratégiques à jour dans le secteur routier. Dans le cadre du secteur des transports urbains, les projets ont été identifiés par une approche « bottom-up » en échangeant avec le CETUD et d'autres institutions pertinentes.



#	Critère	Description	#	Indicateurs de notation	Pondération proposée	Justificatif pour la pondération
		ainsi la viabilité financière du projet. Ce critère tient donc ainsi compte aussi de l'existence d'options viables pour les contributions du secteur public pour supporter la viabilité financière du projet.	2.3	Garanties financières potentielles ou sécurisées		des aspects <i>sine qua non</i> à la mise en place réussie d'un PPP
3	Facilité de mise en œuvre	Ce critère reflète les circonstances impactant la mise en œuvre du projet, c'est-à-dire son degré de complexité technique, son ampleur financière, sa dépendance vis-à-vis d'autres projets et les services auxiliaires.	3.1	Dimension du projet par rapport aux capacités (techniques et/ou financières) d'une partie privé potentielle	20%	La complexité d'un projet joue sur ses chances d'être mis en œuvre. La pondération de ce critère reflète cette réalité, dans la mesure où les projets les plus complexes ont le moins de chance d'être poursuivis.
			3.2	Degré d'innovation technologique requis par le projet (s'agit-il d'un projet dont la composante technique est habituelle ?)		
			3.3	Indépendance vis-à-vis de la réalisation d'autres projets		
4	Impacts économiques et environnementaux	Ce critère estime les rendements économiques et sociaux relatifs du projet PPP. Ce faisant, le critère tient également compte de l'optimisation des ressources du projet ainsi que de la rapidité de réalisation de ces rendements.	4.1	Estimation du Taux de Rentabilité Interne Économique et évaluation par rapport aux seuils pour d'autres projets	10%	La pondération reflète l'importance de l'impact économique pour tout projet public d'infrastructures, qu'il soit mise en œuvre sous la forme d'un PPP ou directement par les autorités.
			4.2	Disponibilité d'une étude d'impact environnemental et social		
5	Niveau de préparation / maturité	Cet indicateur s'intéresse au degré de maturité du projet, c'est-à-dire à son niveau de préparation, notamment le	5.1	Disponibilité d'étude technique et degré de précision de l'étude (pré-faisabilité, faisabilité, APS/APD)	10%	L'état d'avancement d'un projet peut influencer

#	Critère	Description	#	Indicateurs de notation	Pondération proposée	Justificatif pour la pondération
		degré d'analyse de faisabilité technique, juridique, socio-environnementale et commerciale/financière du projet.	5.2	Disponibilité d'étude juridique et institutionnelle		positivement sa mise en œuvre.  Cependant, la pondération limitée à 10% reflète l'importance de la qualité des études menées autant que leur degré d'avancement.
			5.3	Disponibilité d'étude économique et financière		
			5.4	Disponibilité d'étude socio-environnementale		
6	Attrait pour les investisseurs privés	Ce critère reflète l'appétit du secteur privé pour le projet évalué. Le projet est évalué sur la base des précédents de PPP dans le secteur, la rentabilité du secteur ainsi que la sécurité et la durée de cette rentabilité.	6.1	Identification de TRI pour des projets comparables et comparaison avec les attentes des investisseurs	10%	La pondération donnée ici est limitée à 10% car elle complète les critères 2 et 3 ci-dessus. Ainsi, avec les critères 2, 3 et 6, la pondération totale des critères intéressant directement le secteur privé atteint 60%
			6.2	Historique de projets de nature similaire (gare routières, parking, etc.) menés par la partie publique		
			6.3	Expérience de l'Autorité Contractante dans les PPP		

Source : Analyse CPCS

A noter que les différents indicateurs seront alimentés par les informations disponibles. En l'absence d'informations disponibles, un avis d'expert sera proposé. Si l'information requise est difficilement quantifiable (par exemple : identification de TRI comparable s'il est difficile d'identifier un projet comparable), le critère ne sera alors pas considéré et le projet sera analysé uniquement au regard des autres critères.

En ce qui concerne la notation des critères, les appréciations et les notes suivantes sont proposées :

**Table 4-24 : Appréciation et notation des critères de pertinence et de faisabilité**

Appréciation du projet selon un critère donné	Qualification	Note
Le Projet satisfait fortement à ce critère et des éléments tangibles l'attestent	Fort	5
Le Projet satisfait à ce critère	Moyen/Fort	4
Le Projet semble plutôt satisfaire à ce critère	Moyen	3
Le Projet ne semble plutôt pas satisfaire à ce critère	Moyen/Faible	2
Le Projet ne satisfait pas à ce critère et des éléments tangibles l'attestent	Faible	1

Source : Analyse CPCS

En multipliant chaque score par le poids de chaque critère, et en prenant la somme de ces montants, un score numérique final est obtenu pour chaque projet. Sur la base du score final accordé à chaque projet, l'ensemble des projets potentiels peuvent être classés par ordre de priorité.

A l'issue de cette hiérarchisation des projets, les projets PPP prioritaires du secteur de transport urbains seront présentés aux autorités qui pourront en choisir 1 parmi les 3 premiers afin qu'ils fassent l'objet d'une identification de leur chemin critique (cadre légal, institutionnel, technique, financier, etc.).

### Collecte d'information

Afin de compléter l'analyse multicritère des projets potentiels, il sera nécessaire d'obtenir des informations supplémentaires sur chaque projet de la liste restreinte, dont notamment les études préliminaires et analyses du Gouvernement qui ont été réalisées sur ces projets.

Selon l'expérience du Consultant, ce sont généralement les entités sectorielles – en cas d'espèce le CETUD – qu'elles soient des Ministères ou des Sociétés d'État – qui disposent de l'ensemble d'informations le plus complet et le plus à jour sur les projets spécifiques. Cependant, le consultant a élargi la discussion avec la Ville de Dakar pour identifier d'autres projets avec un potentiel en PPP<sup>82</sup>.

### 4.2.5 Portefeuille de projets prioritaire

La méthodologie présentée ci-dessus a permis de constituer un portefeuille de projets de transport urbain avec un potentiel en PPP et de les prioriser en utilisant une analyse multicritère. La Note

<sup>82</sup> Le consultant a rencontré le chef de division études et programmation urbaine de la Ville de Dakar pour identifier d'autres projets. Il a également entrepris des démarches pour rencontrer les services techniques de la Mairie de Dakar Plateau.

explicative détaillée pour la sélection et la priorisation des projets est présentée en annexe. Les tableaux ci-dessous présente les projets sélectionnés et leur hiérarchisation.

**Table 4-25 : Sélection des projets du portefeuille pour le secteur de transport urbain**

1. Est-ce que suffisamment d'informations sont disponibles sur le projet ?													2. Le projet est-il approprié pour un appel d'offres en PPP ?													3. Est-ce que le projet possède le potentiel nécessaire afin de susciter l'intérêt d'investisseurs privés au regard de sa taille et de sa capacité à générer des recettes ?												
N°	Nom du projet	Disponibilité étude	Disponibilité informations commerciales	Disponibilité informations technico-financières	Note globale critère 1	Vocation de service public	Contrat de moyen et long terme	Besoin de faire appel au secteur privé	Note globale critère 2	Disponibilité source de revenus fiable	Taille besoins en financement	Note globale critère 3	Eval Glob.																									
1	Construction et exploitation de la Gare routière de Dieuppeul	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui																									
2	Construction et exploitation de la Gare routière de Lat Dior	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui																									
3	Construction et exploitation du parking de la place de l'indépendance	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui																									
4	Contractualisation d'une entreprise privée en charge du dépannage et le remorquage des véhicules en panne ou accidentés ainsi que l'aménagement	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non																									

1. Est-ce que suffisamment d'informations sont disponibles sur le projet ?													2. Le projet est-il approprié pour un appel d'offres en PPP ?													3. Est-ce que le projet possède le potentiel nécessaire afin de susciter l'intérêt d'investisseurs privés au regard de sa taille et de sa capacité à générer des recettes ?													Eval Glob.
N°	Nom du projet	Disponibilité étude	Disponibilité informations commerciales	Disponibilité informations technico-financières	Note globale critère 1	Vocation de service public	Contrat de moyen et long terme	Besoin de faire appel au secteur privé	Note globale critère 2	Disponibilité source de revenus fiable	Taille besoins en financement	Note globale critère 3	Eval Glob.																										
	et exploitation d'une fourrière																																						
5	Projet de leasing pour le renouvellement du parc de taxis	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non																										
6	Fourniture, installation et maintenance de mobilier urbain	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non																										
7	Fourniture, installation et maintenance d'un système global de signalisation pour la gestion des flux de circulation et de la mobilité	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non																										
8	Projet de pavage de la ville de Dakar	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non																										

**Table 4-26 : Portefeuille de projets PPP transport urbain hiérarchisé**

	Critères parties publique			Critères parties privé				
Pondération	20%	10%	10%	30%	20%	10%		
Nom du projet	Degré de priorité du secteur public	Impacts économiques	Niveau de préparation / maturité	Solidité des recettes, flux et accessibilité	Facilité de mise en œuvre	Attrait pour les investisseurs privés	Score final (/5)	Classement
Construction et exploitation du parking de la place de l'indépendance	4.00	1.50	1.67	3.33	3.67	4.00	<b>3.00</b>	1
Construction et exploitation de la Gare routière de Lat Dior	2.00	1.50	4.00	2.33	5.00	2.00	<b>2.88</b>	2
Construction et exploitation de la Gare routière de Dieuppeul	1.00	1.50	4.00	2.33	5.00	1.00	<b>2.68</b>	3

# 5 | Analyse du chemin critique des projets sélectionnés

## Éléments clés

- 3 projets PPP parmi les 14 projets PPP potentiels ont bénéficié d'une analyse plus approfondie, 2 dans le secteur routier et 1 dans le secteur urbain :
  - Construction et exploitation du Parking de Place de l'Indépendance (Secteur Urbain)
  - Extension, réhabilitation et entretien de la RN 2 Thiès-St Louis (Secteur Transport)
  - Construction et exploitation du Second Pont de Ziguinchor (Secteur Transport)
- Les types de PPP ont été choisis de nature différente (un PPP concessionnel, un PPP à paiement public et un PPP à structuration hybride) afin d'offrir une compréhension globale des possibilités.
- L'analyse préliminaire du **projet de parking de Place de l'Indépendance** démontre une rentabilité suffisante du projet sur la base des hypothèses définies.
  - Cette rentabilité devra être confirmée par des études de faisabilité, surtout une analyse de consentement à payer et d'étude tarifaire pour confirmer le niveau de revenu (niveau et gamme tarifaire)
  - La définition d'un schéma institutionnel et organisationnel clair pour la gestion de la circulation et du stationnement dans la région de Dakar sera déterminante pour la réussite du projet
  - La désignation de l'institution en charge de porter le projet et l'éclaircissement du rôle que va jouer les autres principaux concernés rassurera d'avantages les potentiels partenaires privés
- L'analyse préliminaire du **projet de Pont de Ziguinchor** démontre une rentabilité insuffisante sur la base des hypothèses définies
  - Il serait nécessaire de mettre en place une subvention, un financement compensatoire très élevé ou un système de péage virtuel pour en assurer la rentabilité
  - Des études de faisabilité devraient confirmer le meilleur monde contractuel à considérer pour la réalisation du projet (VfM, structuration financière mixte et innovante...)
- L'analyse préliminaire du **projet de réhabilitation et entretien du RN2 à travers un GENIS** démontre que cette dernière approche contient des avantages et des gains d'efficacité comparée à la méthode classique d'entretien des routes utilisé jusque-là dans le pays.
  - Des analyses de faisabilité du projet en GENIS devraient confirmer la capacité du Gouvernement du Sénégal à mener à bien le projet, notamment à mobiliser et sécuriser le financement nécessaire pour la réalisation du projet.



## 5.1 Méthodologie d'analyse

La méthodologie est articulée autour des axes suivants :

- **Cadrage du projet** : Le processus d'analyse présenté ci-dessous commence par présenter les grandes lignes du projet considéré. Il rappelle ainsi (i) les principales caractéristiques de l'infrastructure considérée, (ii) le degré de priorité du secteur public, en s'appuyant notamment sur les phases précédentes de la mission telles que conduites par CPCS, (iii) le degré de préparation du projet, et (iv) le potentiel PPP qui avait été analysé de façon préliminaire lors des phases ultérieures de la mission CPCS.
- **Analyse du cadre juridique et institutionnel** : l'objectif sous cet axe est d'identifier les éléments de référence du cadre légal et institutionnel sur lesquels la mise en œuvre du projet peut s'appuyer. En cas de vide juridique ou institutionnel, l'analyse étaye les risques associés et formule des recommandations.
- **Effets socio-économiques et environnementaux** : L'approche prise ici est de rappeler les aspects socio-économiques et environnementaux considérés par la partie publique lors des études menées pour préparer le projet.
- **Analyse qualitative des risques du projet** : L'approche pour cette section se base sur une présentation qualitative des risques associés au projet et de leur allocation aux parties publiques et privés dans le modèle PSP choisi.
- **Analyse financière préliminaire** : L'objectif ici est de conduire une pré-analyse financière du côté secteur public afin d'estimer les éventuels besoins de financement pour la partie publique. Ceci a été fait à travers :
  - Une modélisation sommaire<sup>83</sup> offrant une estimation préliminaire du taux de rentabilité interne projet<sup>84</sup>, c'est-à-dire du taux pour lequel la valeur actualisée des cashflows constitués des coûts d'investissement et des revenus nets des coûts d'exploitation est nulle. Le TRI projet est ensuite comparé à un taux de rendement cible

---

<sup>83</sup> Pour le cas GENIS, une modélisation sommaire offrant une estimation préliminaire des revenus d'exploitation offrant des résultats financiers (revenus et marges d'exploitation) pouvant intéresser le secteur privé. Ces charges d'exploitations pour la partie publique peuvent ainsi être appliquées sur la durée du contrat et permettre de comparer les couts pour la partie publique des 2 modes contractuels (classiques VS GENIS) sur une durée identique.

<sup>84</sup> Il ne s'agit pas ici d'estimer le taux de rentabilité investisseur. Ainsi, le modèle ne cherche pas par exemple à évaluer la structure des capitaux propres ou encore les effets de dette subordonnée.

estimé (« hurdle rate »<sup>85</sup>). Le TRI est censé devoir atteindre ce hurdle rate pour permettre, éventuellement et en théorie, la possibilité d'un financement privé.

- La modélisation<sup>86</sup> permet ensuite d'estimer les financements ou paiements publics requis, soit pour établir un TRI projet à hauteur du *hurdle rate* théorique<sup>87</sup>, soit pour couvrir des coûts spécifiques. Ces financements et/ou paiements publics qui s'étalent dans le temps sont présentés sous forme de valeur actuelle nette, la *VAN des paiements publics*, au taux de hurdle rate<sup>88</sup>.
  - Cette partie de l'analyse conclue sur des *considérations spécifiques liées aux besoins de financement* (pression fiscale, modalités possibles de financement, etc.) et offre des recommandations quant aux prochaines étapes à mettre en place pour sécuriser les niveaux de financement estimés.
- **Prochaines étapes** : Sur la base de l'ensemble des analyses conduites telles qu'explicitées ci-dessus, le document conclut en offrant des recommandations sur les prochaines étapes (sur le plan légal, institutionnel, financier, etc.) et en proposant un plan d'action inscrit dans le temps, ce dernier représentant ainsi le chemin critique du projet.

## 5.2 Analyse du chemin critique d'un projet de transport urbain – cas du projet de parking à la place de l'indépendance

### 5.2.1 Cadrage du projet

#### Description du projet

La Place de l'Indépendance est située dans la commune de Dakar Plateau et constitue une des principales places de Dakar. Elle se situe à proximité du Palais présidentiel et de plusieurs autres bâtiments administratifs.

---

<sup>85</sup> Des hypothèses de *hurdle rate* ont ainsi été prises en se basant sur des études récentes. Ces taux peuvent varier. Une explication des Hurdle Rate choisis est fournie dans la section relative aux hypothèses (Section 6.1)

<sup>86</sup> Pour le cas GENIS, la modélisation permet ensuite d'estimer l'ensemble des financements ou paiements publics requis pour couvrir ces coûts calculés. Ces financements et/ou paiements publics qui s'étalent dans le temps sont présentés sous forme de valeur actuelle nette, la VAN des paiements publics.

<sup>87</sup> Et le rendre ainsi théoriquement viable financièrement, c.-à-d. en mesure de lever des financements privés.

<sup>88</sup> Conformément aux orientations de la Banque Mondiale.

Elle donne sur plusieurs artères principales du centre-ville telles que la rue Thiong, l'avenue Leopold Sedar Senghor, la rue Amadou Assane Ndoye et l'Allée Delmas. Plusieurs banques et entreprises ont leur siège à proximité. La place se situe aussi proche des activités commerciales de la rue Thiong et du marché de Sandaga.

Cette position explique un flux important de voitures depuis et vers la place engendrant des congestions durant les heures de travail. Les voitures qui vont vers cette zone sont obligées le plus souvent d'utiliser des parkings informels et insécurisés à proximité<sup>89</sup>.

Le projet de parking de la place de l'Indépendance vise ainsi à offrir au public une solution sécurisée de stationnement afin de limiter les congestions autour de la place de l'Indépendance tout en améliorant l'aménagement de l'endroit pour fournir un meilleur cadre de vie au public.

Le projet tel que développé par les autorités s'étend sur une superficie de 8 803 m<sup>2</sup> avec les composantes suivantes :

- Un parking semi-enterré d'une capacité de 388 véhicules sur toute la surface de 8 803 m<sup>2</sup>
- Un bâtiment au-dessus du sol aménagé sur 240 m<sup>2</sup> pour accueillir des restaurants, bars et cafés
- Un jardin avec des espaces dans la zone sud de la place sur une surface de 3 050 m<sup>2</sup>
- Un aménagement de circulations piétonnes.

#### Problèmes actuels identifiés par la Ville de Dakar

- **La Place comme rond-point** : la densité du trafic automobile, l'étroitesse des voies de circulation et les espaces de stationnement limités, éloignent la Place du tissu urbain causant ainsi une rupture dans la vie communautaire ;
- **Manque d'éléments attractifs** : une seule petite fontaine dans un espace aussi vaste, produit un sentiment de « place dénudée » ;
- **Manque de confort** : on note la rareté d'espaces équipés ou meublés qui pourraient inviter la population à la convivialité et à la détente ;
- **Présentation** : comme symbole de l'Indépendance du pays, la Place devrait être fréquentée par tous les Sénégalais, et refléter la fierté de son peuple.

---

<sup>89</sup> Des jeunes gèrent un stationnement informel dans les alentours de la place de l'indépendance où les conducteurs garent leur voiture et le plus souvent laissent leur clé de voiture pour permettre de faire libérer de la place au besoin ou de circuler avec la voiture en cas de stationnement gênant la route. La municipalité a renforcé le contrôle ces derniers mois et n'hésite pas à immobiliser des véhicules en cas de stationnement gênant sur les voiries.

Le projet du parking de la place de l'Indépendance est porté par la Ville de Dakar qui l'a proposé dans le cadre de cette mission.

La figure ci-dessous offre une représentation géographique de la place de l'Indépendance.



### Priorité du secteur public

Le projet d'aménagement d'un parking à la place de l'Indépendance date de plus d'une vingtaine d'années. Il a été porté par les anciens maires de Dakar Mamadou Diop<sup>90</sup>, puis Pape Diop<sup>91</sup> avant d'être reconduit par le maire Khalifa Sall<sup>92</sup>. Alors que les deux anciens maires avaient un projet de parking sous-terrain, le projet actuel prévoit un parking semi-enterré.

Le projet d'aménagement de la place de l'Indépendance intéresse également le gouvernement. Il a fait l'objet de nombreux débats entre 2015 et 2016, la Ville de Dakar et le Ministère du Cadre de Vie et du Renouveau Urbain voulant le développer. Un arbitrage de 2016 par le Premier Ministre a mandaté la Ville de Dakar pour assurer le développement du projet<sup>93</sup>.

### Degré de préparation du projet

Sur la base des informations reçues de la Ville de Dakar, le niveau de préparation du projet reste encore préliminaire. Aucune étude de faisabilité n'a été mise à la disposition du Consultant<sup>94</sup>.

Pour les besoins de la présente analyse, nous avons revu les documents suivants de la Ville de Dakar :

- Un document de présentation du projet : le rapport, non daté, est réalisé par RMS architects et TOPIARIS. Il fait une analyse préliminaire du site et une description du projet avec des schémas architecturaux. Il est proposé sur le rapport un planning de réalisation du projet sur 11 mois.
- Un mémoire descriptif et justificatif du projet. Le rapport, non daté, est préparé par ELEVOLUTION ENGENHARIA SA. Ce document fait une présentation plus détaillée du projet et de ses composantes. Le rapport propose également un devis estimatif pour la réalisation du projet.

Pour la réalisation de l'analyse, nous avons également utilisé les données des flux véhicules Particuliers vers le Plateau, issus de l'enquête ménage 2015 réalisé par le CETUD.

---

<sup>90</sup> Maire de Dakar de 1984 à 2002

<sup>91</sup> Maire de Dakar de 2002 à 2009

<sup>92</sup> Maire de Dakar de 2009 à 2018

<sup>93</sup> [https://www.pressafrik.com/Amenagement-de-la-Place-de-l-Independance-Khalifa-Sall-remporte-la-bataille-de-l-Independance\\_a146194.html](https://www.pressafrik.com/Amenagement-de-la-Place-de-l-Independance-Khalifa-Sall-remporte-la-bataille-de-l-Independance_a146194.html)

<sup>94</sup> La Division Études et Programmation Urbaine de la Ville de Dakar a indiqué ne pas avoir d'informations majeures sur le projet.

## Potentiel PPP du projet

Les différents maires qui ont porté le projet d'aménagement d'un parking de la place de l'Indépendance ont prévu de le réaliser en EPC<sup>95</sup>. Actuellement, et sur la base des documents collectés, la Ville de Dakar ne prévoit pas un développement du projet en PPP.

Une étude de faisabilité en PPP du projet déterminera de façon catégorique sa faisabilité suivant ce mode contractuel. Néanmoins, les informations disponibles actuellement ainsi que les exemples comparables à l'international laissent à penser que le projet disposerait d'un potentiel pour un développement en PPP. L'analyse préliminaire qui a été réalisée dans la phase « Sélection et Priorisation du portefeuille de projet avec un potentiel en PPP » pour la présente étude corrobore ce constat.

Le présent document cherche à étayer ce constat et à identifier les dynamiques financières, institutionnelles et légales associées au développement du projet en PPP.

### 5.2.2 Analyse du cadre juridique et institutionnel

#### Cadre juridique du projet

**Notre revue du cadre juridique a permis de montrer que la construction et la gestion d'un parking ne font pas l'objet d'une réglementation spécifique au Sénégal.** En effet, ni le code général des collectivités territoriales<sup>96</sup>, ni le code de la route<sup>97</sup> (sur les aspects régissant le stationnement) ne contiennent de dispositions relatives au développement d'un projet de parking.

Ainsi, il pourrait être fait ici appel aux règles de la domanialité publique pour développer le projet de parking, la place de l'Indépendance faisant en effet partie du domaine public.

Comme dans la plupart des pays de droit civil, la propriété au Sénégal comprend, d'une part, le domaine public, qui appartient à l'Etat et/ou aux collectivités locales et autres entités publiques et, d'autre part, le domaine privé qui peut appartenir aux propriétaires privés. Le domaine public étant constitué de propriétés qui servent un intérêt général, il est soumis à un ensemble de règles spécifiques<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> Engineering Procurement and Construction qui se traduit en français par Ingénierie, Approvisionnement et Construction

<sup>96</sup> Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code des Collectivités Locales

<sup>97</sup> Loi n° 2002-30 portant code de la route et décret n°2004-13 du 19 janvier 2004 fixant les règles d'application de la loi

<sup>98</sup> Loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du Domaine de l'Etat

Ainsi, un parking développé sur une voie publique fera partie du domaine public et sera soumis au régime dit de domanialité publique, ce qui entraîne en particulier son inaliénabilité et son imprescriptibilité. Il en découle que sa propriété ne peut pas être cédée à des tiers (sauf cas de déclassement).

- Le domaine public peut toutefois faire l'objet de :
- Permissions de voirie,
- Autorisation d'occuper,
- Concessions,
- Autorisation d'exploiter

Ces éléments viendront ainsi en complément des dispositions du Code des Marchés Publics qui consacre la possibilité d'une délégation de service public (pour les modèles BOT par exemple) ou celles de la Loi 2009/14 (pour les modèles PPP à paiement public).

**Ce sont donc ces dispositions du Code des Marchés Publics (le projet pouvant être développé en DSP sous la forme d'un BOT) et du Code du Domaine de l'Etat qui constitueront la base juridique pour le développement du projet de parking.**

### Cadre institutionnel

Comme souvent, la question institutionnelle se pose ici entre les institutions compétentes territorialement et matériellement : la commune par exemple, et les institutions sectorielles des transports urbains.

Comme noté précédemment, dans le cas présent, un arbitrage de 2016 par le Premier Ministre a mandaté la Ville de Dakar pour assurer le développement du projet. Toutefois, **au regard des compétences et de l'expérience d'autres institutions, il est préférable que la ville de Dakar soit appuyée pour offrir au projet un cadre institutionnel plus robuste.**

Il est suggéré notamment d'associer le CETUD et le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat. Intégrer le CETUD dans le cadre institutionnel permettra non seulement de respecter la mission de ce dernier consistant à la mise en œuvre et au suivi de l'application de la politique sectorielle des transports publics urbains mais aussi de valoriser son expérience dans le montage et le développement de PPP. S'agissant du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, les informations recueillies indiquent que cette institution a manifesté récemment une volonté de développer le projet. Sans que nous ayons pu vérifier l'information, il se peut que des analyses complémentaires sur le projet soient disponibles à

ce niveau. Compte-tenu du faible niveau de développement du projet, les informations découlant de ces analyses pourraient contribuer à renforcer le développement du projet.

### Synthèse des considérations légales, réglementaires et institutionnelles

#### Legal

Sur le plan légal, le cadre de référence du projet, bien qu'il comporte plusieurs éléments, semble clair. **Les dispositions du Code des Marchés Publics (puisqu'il s'agirait d'une DSP sous la forme d'un BOT) et du Code du Domaine de l'Etat constitueront la base juridique pour le développement du projet de parking.**

#### Institutionnel

Sur le plan institutionnel, le cadre est plus incertain et pourrait accroître la perception du risque pour un développeur privé donné mais aussi complexifier la préparation et la passation du projet.

Ainsi, s'il existait un intérêt pour les parties sénégalaises à développer le projet, il conviendrait que ces dernières **construisent un cadre institutionnel clair autour du projet**. Un décret émanant du Gouvernement du Sénégal pourrait ainsi clairement mandater une des institutions impliquées pour conduire à bien le projet. Une autre option pourrait aussi être de mandater plusieurs institutions mais en prenant soin de détailler les dynamiques de coordination entre ces institutions et de nommer une institution responsable.

### 5.2.3 Effets socio-économiques et environnementaux

Le projet ne semble pas disposer à l'heure actuelle d'étude socio-environnementale<sup>99</sup>. Celle-ci sera indispensable avant le développement du projet et devrait être réalisée dans le cadre des études de faisabilité. Nous pouvons entrevoir à ce stade de l'analyse quelques impacts positifs et négatifs du projet qui seront mesurés dans le cadre de cette étude.

#### Impacts positifs

Le développement du projet devrait créer plusieurs emplois directs et indirects, particulièrement dans la phase construction. Le projet devrait également réduire la pollution en diminuant le temps que roulent certaines voitures actuellement pour chercher des espaces de parking. L'amélioration du cadre de vie avec l'aménagement d'espaces verts aurait également un impact positif sur l'environnement.

---

<sup>99</sup> Nous n'avons pas eu accès à une étude d'impact socio-environnemental du projet au cas où elle existe. La Ville de Dakar nous a indiqué que les documents qui nous ont été transmis sont les seuls dont l'institution dispose.



## Impacts négatifs

Le projet supprimerait quelques emplois, informels à l'heure actuelle, entraînant ainsi des pertes de revenus. Présentement, des jeunes aident les gens à stationner à Dakar moyennant une somme allant de 500 à 1000 FCFA. Le projet pourrait considérer l'embauche de certains dans le cadre de l'exploitation du projet pour mitiger cet impact mais les besoins de gestion d'un parking requérant moins de personnel que le système actuel, la plupart des emplois disparaîtraient.

Les risques de contamination de la nappe durant la phase de construction doivent également être considérés et des mesures préventives mises en place.

Enfin, la place de l'Indépendance est entourée par de nombreuses zones d'activités commerciales et de bureaux. Les travaux en phase de construction engendreront une baisse de l'activité commerciale, une augmentation de la pollution sonore et des gênes sur la circulation.

### 5.2.4 Analyse qualitative des risques du projet

#### Définition des principaux risques identifiables

Cette partie présente une analyse qualitative de certains risques potentiels du projet. Pour chaque risque décrit, nous apprécions la probabilité de son occurrence sur 3 paliers : **faible, moyen et élevé**.

#### Risques Externes

##### Risques légaux

Ce risque concerne principalement les incertitudes légales ou réglementaires affectant le projet. Cela peut concerner entre autres des vides significatifs dans la loi PPP ou le système fiscal avec effet direct sur le projet pouvant mener à la détérioration de sa dynamique commerciale et éventuellement à l'arrêt du contrat.

Comme montré précédemment, le cadre juridique qui s'applique ici est clair et se base sur les dispositions relatives à la DSP dans le code des marchés publics (concession/BOT). De plus, le Sénégal a une expérience significative des PPP, avec une réglementation mise en place pour les différents types de PPP. **Le risque légal peut donc être considéré comme faible.**

##### Risques monétaire

Le risque identifié ici concerne les cas où des changements de taux d'intérêt ou l'inflation affecterait significativement les résultats commerciaux du projet.

Actuellement, l'exposition du Sénégal à ce risque reste plutôt stable par rapport notamment à l'arrimage du CFA à l'euro à taux fixe et grâce à une inflation maîtrisée (taux d'inflation inférieur à 1% dans la zone UEMOA pour les années 2017 et 2018<sup>100</sup>).

Néanmoins, il convient de noter que la CEDEAO prévoit de mettre en place une monnaie unique ECO à partir de 2020<sup>101</sup>. En fonction du calendrier de réalisation du projet et de l'adoption de cette monnaie, le niveau de risque monétaire pourrait varier.

En tout état de cause, dans le contexte monétaire actuel, ce risque paraît faible mais pour les raisons liées à l'ECO citées ci-dessus, **nous le catégorisons comme moyen.**

### Risques politiques

Les risques politiques recouvrent l'instabilité politique, le changement de régimes ou d'orientations politiques affectant le projet. Ces derniers peuvent entraîner en guise d'exemple des changements de réglementation, des ruptures unilatérales de contrat, une expropriation ou nationalisation au détriment du partenaire privé, ou des arrêts prolongés dans l'exécution ou l'exploitation de l'infrastructure.

Le Sénégal est un pays historiquement stable et est reconnu comme tel par les investisseurs internationaux<sup>102</sup>. **Le risque politique est faible** pour ce projet.

### Risques internes

#### Phase préparatoire

L'un des principaux risques dans la phase préparatoire concerne généralement le foncier. Il peut en effet arriver que le foncier ne réponde pas aux spécifications du projet ou qu'il y ait du retard de la part du gouvernement dans la sécurisation du site.

Il serait établi que le foncier lié au projet de parking de la place de l'Indépendance est immatriculé au nom de l'Etat du Sénégal<sup>103</sup>. Selon l'entité institutionnelle qui serait responsable du développement du projet, il sera nécessaire d'éclaircir la question foncière pour rassurer la partie privée.

---

<sup>100</sup> [https://www.bceao.int/sites/default/files/2019-03/Rapport\\_PM\\_Mars\\_2019\\_version\\_finale%20\\_0.pdf](https://www.bceao.int/sites/default/files/2019-03/Rapport_PM_Mars_2019_version_finale%20_0.pdf)

<sup>101</sup> <https://www.jeuneafrique.com/797131/economie/eco-future-monnaie-unique-de-la-cedeao-les-chefs-detat-maintiennent-lobjectif-de-2020/>

<sup>102</sup> Le Sénégal est dans la première moitié du Classement « Doing Business 2019 » pour les pays d'Afrique subsaharienne. *Doing Business. Données clés : Afrique subsaharienne. Banque Mondiale. 2019*

<sup>103</sup> Information recueillie dans le cadre de nos entretiens avec les agents de la Ville de Dakar

Pour ces différents éléments cités plus haut, **nous considérons le risque foncier comme moyen.**

### Phase de construction

On retrouve dans les risques de la phase construction l'allongement des délais, le dépassement des coûts et des défauts de conception ou de qualité de construction affectant les performances prévues de l'infrastructure.

En ce qui concerne ce projet de parking, il convient de noter qu'une infrastructure similaire n'existe pas encore au Sénégal. Si le délai actuel prévu pour la réalisation du projet est de 11 mois, les informations disponibles mentionnent de potentiels risques durant la phase construction liés à la présence d'une nappe phréatique. La Ville de Dakar a essayé de mitiger ce risque en optant, dans la phase de planification, pour un parking semi-enterré. **La durée de 11 mois pour la construction nous semble trop optimiste et devrait être vérifiée à travers des études de faisabilité technique**, ainsi que des solutions de mitigation pour les autres risques identifiés. Ceci est déterminant pour rassurer la partie privée qui prendra le risque de conception et construction.

Par ailleurs, les projets de construction connaissent généralement des dépassements de délais ou de coût (d'après de récentes études, 98% des grands projets d'infrastructures ont des dépassements de coûts ou des retards<sup>104</sup>).

Pour les différentes raisons citées plus haut, **nous considérons ce risque élevé.**

### Phase d'exploitation

Les risques en phase d'exploitation peuvent concerner :

→ Le risque de gestion :

- Il peut être lié à la capacité technique du partenaire privé sélectionné ou à des coûts d'exploitation dépassant les prévisions. Il est à noter que le Sénégal ne dispose d'aucune infrastructure de parking payant de cette envergure, rendant difficile la prévision et la quantification de ces risques.
- Des interruptions d'exploitation liées à des facteurs externes. La plupart des marches organisées en Ville arrivent jusqu'à la place de l'Indépendance, pouvant entraîner des

---

<sup>104</sup> <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/the-construction-productivity-imperative>

perturbations limitant l'accès au Parking. Ceci pourrait occasionner des interruptions d'exploitation de plus ou moins courte durée.

→ Le risque trafic (ou autre risque commercial).

- Il peut être lié à un trafic plus faible que prévu ou à des difficultés de collecte des revenus liées au refus de paiement des usagers. L'analyse financière a démontré que le trafic prévisionnel était suffisant pour permettre d'assurer la rentabilité interne visée du projet. La configuration opérationnelle d'un parking est telle que le risque de refus de paiement par les usagers est lui limité. Néanmoins, il faut noter que **le gouvernement a commencé à déplacer plusieurs ministères à Diamniadio**. Ceci pourrait affecter le niveau de trafic. Les études de trafic devraient être mises à jour avant la réalisation du projet pour rassurer le secteur privé.

Compte des différents éléments cités plus haut, nous considérons **le risque en phase d'exploitation comme « moyen »**.

#### Risques reliés aux transferts d'actifs

Ce risque concerne la possibilité que l'actif transféré à la fin du contrat ne soit pas en bonne condition, limitant ou empêchant ainsi la continuité de son exploitation. Un bon suivi par l'autorité contractante des actions de maintenance et d'entretien de l'ouvrage en phase d'exploitation permet de mitiger ce risque. **Nous le considérons comme faible**.

#### Synthèse : matrice de répartition des risques pour la concession

Nous présentons dans le tableau ci-dessous une matrice de synthèse des risques potentiels pour le projet et leur appréciation suivant une analyse qualitative. Nous proposons également, en phase préliminaire, une allocation du risque à la partie qui pourrait mieux la supporter.

Table 5-1 : Matrice de répartition des risques pour la réalisation du projet en BOT

	Secteur Privé
	Secteur Public
	Partagé

Type de risque		Probabilité	BOT
	Risques légaux	FAIBLE	

	Risques monétaires	MOYEN	
	Risques politiques	FAIBLE	
1.	Force majeure	FAIBLE	
	Retard dans l'élaboration et l'exécution du projet	MOYEN	
	Appel d'offres infructueux	FAIBLE	
	Incapacité du soumissionnaire sélectionné à lever des fonds	MOYEN	
1.	Délai pour l'acquisition des terrains	MOYEN	
	Dépassement des coûts	ÉLEVÉ	
	Le non-respect des critères de performance à l'achèvement	FAIBLE	
2.	Risques environnementaux	ÉLEVÉ	
3.	Domages causés à des tierces parties	MOYEN	
	Dépassement de coûts d'exploitation	MOYEN	
	Risque de non-paiement par les usagers	MOYEN	
	Risque trafic	MOYEN	
	Risques techniques	MOYEN	
	Risque de transfert d'actifs	FAIBLE	
	Risque valeur terminale	FAIBLE	
4.	Impossibilité de continuer l'exploitation	FAIBLE	
	Défaut de paiement du concessionnaire	FAIBLE	

Source : Analyse CPCS

### 5.2.5 Analyse financière préliminaire

Dans le cadre du projet de parking de la place de l'Indépendance, nous avons conduit l'analyse financière pour le développement du projet suivant un PPP avec un contrat BOT.

#### Hypothèses principales

Les données qui nourrissent la modélisation financière sont issues des documents reçus de la Ville de Dakar pour ce qui concerne les coûts d'investissement et la capacité du parking. Nous avons considéré d'autres hypothèses sur la base de notre expérience.

#### Coûts de construction

Le rapport de mémoire descriptif et justificatif du projet reçu de la ville de Dakar estime le projet à **5 302 060 030 FCFA** réparti selon le tableau ci-dessous. Nous avons ajouté une hypothèse du coût des

équipements correspondant à 10% de ce montant. Le total des coûts de construction est estimé à **5 832 266 033 FCFA**.

**Table 5-2 : Coût des investissements**

Description	Coûts en Million FCFA	Coûts en Million USD
Parking	4 812	8,18
Bâtiment au-dessus du sol (restaurant – bar)	310,4	0,53
Jardin	179,6	0,30
<b>Sous-Total (coût de construction initial)</b>	<b>5 302<sup>105</sup></b>	<b>9,01</b>
Equipement (10% coût de construction)	530,2	0,90
<b>Total</b>	<b>5 832,2</b>	<b>9,91</b>

### Coûts d'exploitation

Les documents reçus n'indiquent aucune information sur les charges d'exploitation. Nous avons considéré une hypothèse de coût annuel d'entretien des constructions (parking, bâtiment et jardin) de 2% du CAPEX et une hypothèse de charges d'exploitation annuelles pour les équipements et systèmes de pages de 10% du coût des équipements.

### Revenus

Les revenus ont été estimés sur la base d'informations sur l'offre et la demande fournies par les autorités et des hypothèses de tarifs et de temps de fonctionnement du parking prises par le Consultant.

#### → Partie parking

- **Offre** : le rapport de mémoire descriptif du projet prévoit la construction d'un parking de **388 places**. En considérant une moyenne de stationnement de 3h par véhicule pour chaque place, 9,5 heure (8h30 – 18h00) de fonctionnement à plein temps par jour pour chaque place, le nombre total de véhicules stationné au parking par jour serait de **1 229 véhicules particuliers**.
- **Demande** : Une enquête menée par le CETUD constate un flux de déplacement vers Dakar-Plateau de **42 981 véhicules particuliers**. Avec la capacité maximale du parking on ne capterait que **2,9% de ce flux**. Ce ratio étant assez faible par rapport au flux total

<sup>105</sup> Le montant en entier, sans les arrondis, a été utilisé sur le modèle Excel

et sur la base de la connaissance du Consultant des difficultés à trouver une place de parking dans la zone du projet, nous avons considéré un **taux d'occupation du parking de 100%**.

- **Temps de fonctionnement par an** : nous avons considéré que le parking fonctionnerait à **plein régime pour les 5 jours ouvrables de la semaine, à 50% pour le samedi et à 25% pour les dimanches**. Ceci correspond à **299 jours d'opération par année**.
- **Tarif horaire** : nous avons considéré un tarif horaire de 1000 FCFA<sup>106</sup>.

→ Partie restaurant et bar

- **Offre** : le rapport de mémoire descriptif du projet prévoit la construction 240 m<sup>2</sup> de bâtiments pour restaurant et bar. Nous avons considéré que la location de ces bâtiments peut constituer une source de revenus additionnelle.
- **Tarif** : nous avons considéré un prix de location de 15 000 FCFA / m<sup>2</sup> / mois<sup>107</sup>.

### Structure et termes de financement

La structure et les termes de financement retenus sont détaillés ci-après. Les hypothèses retenues correspondent à des niveaux classiques pour un PPP avec ce profil de répartition des risques et notamment le transfert des risques d'usage et de commercialisation au secteur privé. Elles reflètent aussi des termes de financement associés à un financement privé, incluant de la dette octroyée par des banques commerciales.

→ Capitaux propres :

- Gearing : 70 : 30
- Nature de l'apport : capital social

---

<sup>106</sup> Nous avons considéré ce tarif en se basant sur le système informel qui existe actuellement dans les environs de la place de l'indépendance où les personnes payent le plus souvent entre 500 FCFA et 1 000 FCFA en laissant leur clé à des personnes pour surveiller leur voiture [pour une durée illimitée]. Avec la sécurité qu'offre un parking et la possibilité de renforcer la surveillance contre les stationnements interdits sur la route, 1 000 FCFA peut être un tarif attractif. Une étude de consentement à payer (willingness-to-pay) devrait être réalisée pour fixer un tarif dans le cadre du développement du projet.

<sup>107</sup> Ce taux a été retenu sur la base d'information fournie par un cadre du Ministère de l'Urbanisme, du Logement et de l'Hygiène publique du Sénégal

→ Dette :

- Taux d'intérêt : 10%<sup>108</sup>
- Commissions : 1%
- Maturité : 15 ans<sup>109</sup>
- Remboursement : Paiement annuel des coûts d'intérêts et remboursement constant du principal sur la dette.

→ Taux de rendement minimal (hurdle rate) : 12%.

### Résumé des hypothèses

Le tableau ci-dessous présente un récapitulatif des hypothèses principales.

**Table 5-3 : Résumé des hypothèses principales pour l'analyse financière du projet de parking de la place de l'Indépendance**

	Hypothèses
<b>Hypothèses générales</b>	
Durée totale du contrat	16 ans
Durée de construction	1 an
Durée d'exploitation	15 ans
<b>Hypothèses financières</b>	
Inflation	Non <sup>110</sup>
Taux de change	1 FCFA = 0,0017 USD
Durée du prêt	15 ans
Taux d'intérêt	10 %
Taux d'imposition	30 %

<sup>108</sup> Nous nous sommes basés sur les taux qui ont été utilisés pour l'autoroute de Dakar-Diamniadio : "The 2010 deal was split into several tranches, with tenors ranging from between 13.5 and 15 years. All of these tenors have now been extended by three years, while the new debt benefits from a tenor of 15 years. The local denominated debt for the original deal was understood to have been priced at an all-in rate of around 10%" <https://ijglobal.com/articles/94709/eiffage-signs-on-dakar-toll-road-extension>

Etude Studi d'Octobre 2011

<sup>109</sup> Hypothèse basée sur les informations sur l'autoroute Dakar-Diamniadio ci-dessus et les informations de l'IFC indiquant qu'il ne prête qu'à horizon de 15 ans en général.

<sup>110</sup> Le taux actuel d'inflation étant inférieur à 1%, il n'a pas été considéré comme changeant la dynamique financière du projet



Investissements requis (par le secteur privé)	9,9 Millions \$US
Ratio de dette	70%
Taux de rendement requis (hurdle rate)	12%
<b>Hypothèses opérationnelles</b>	
Coût annuel d'entretien des constructions (%CAPEX)	2%
Charges annuelles d'exploitation équipements et système péage (% Coût équipement)	10%
Capacité du parking	388 places
Fonctionnement parking	9,5 heures / jour
Nombre de jours d'opération par année pour le parking	299
Tarif usagers	1000 FCFA / heure
Surface bâtiment (restaurant et bar) pour location à but commercial	240 m <sup>2</sup>
Tarif de location à but commercial	15 000 FCFA/m <sup>2</sup> /mois

### Principaux résultats

En utilisant les hypothèses présentées plus haut dans le modèle financier que nous avons construit, nous avons obtenu les résultats suivants pour le projet de parking de la place de l'Indépendance, pour l'option d'un montage en PPP avec un contrat BOT.

Table 5-4 : Résultats de l'évaluation financière du projet de parking de la place de l'Indépendance

	Résultats
TRI	16,4 %
VAN (M \$US)	1,02
Délai de récupération (ans)	16

Les résultats obtenus sur la base des hypothèses fixées montrent que **le projet est rentable avec un TRI de 16,4%** supérieur au taux de rendement minimum requis de 12%.

Notre analyse fait apparaître également **un délai de récupération de l'investissement sur 16 ans**, la même année de fin du contrat d'exploitation. Ceci renforce le potentiel de développement du projet en PPP.

Nous présentons ci-dessous quelques graphiques qui montrent la dynamique financière du projet.

Figure 5-1 : Dynamique des revenus et OPEX du projet de parking de la Place de l'Indépendance

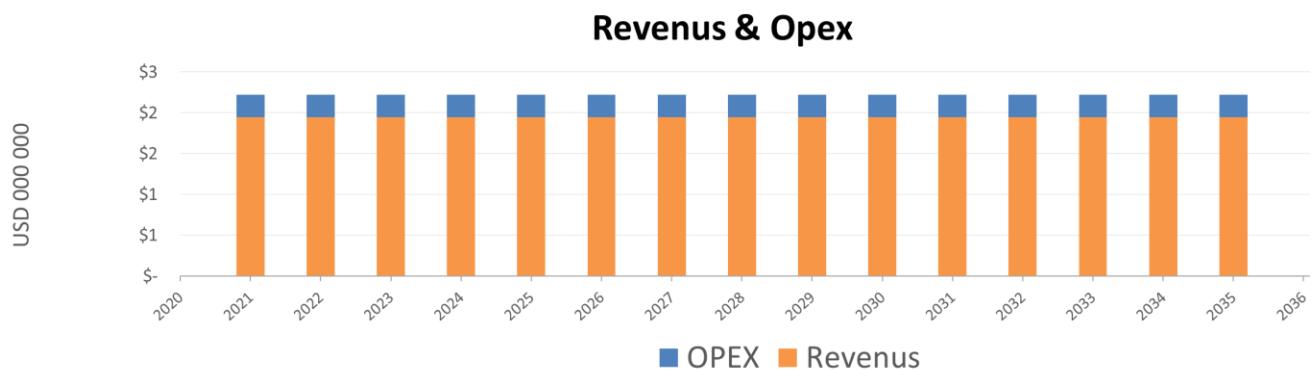


Figure 5-2 : Dynamique du financement pour le projet de parking de la Place de l'Indépendance

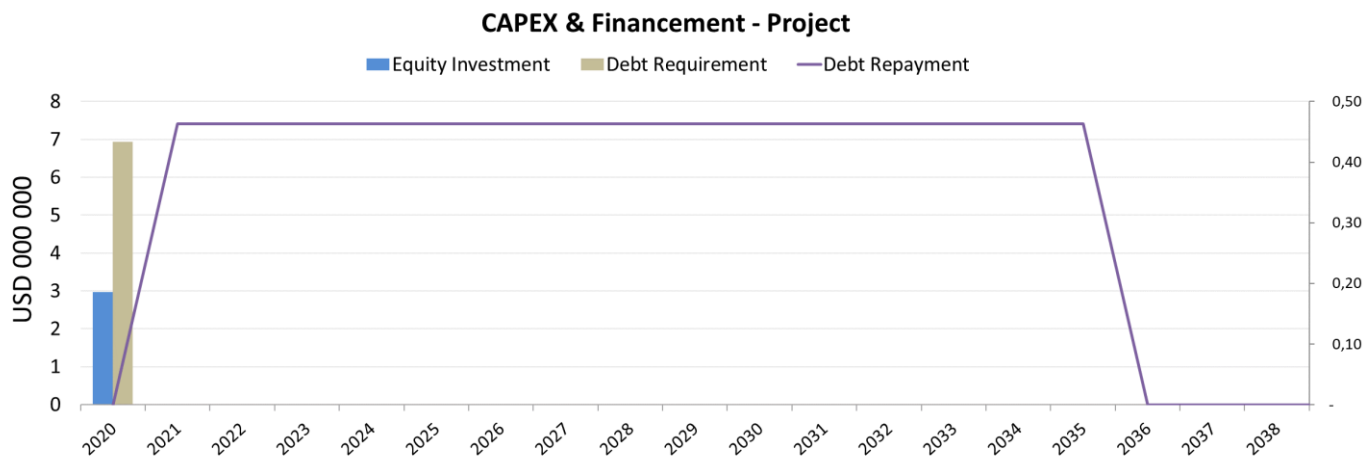
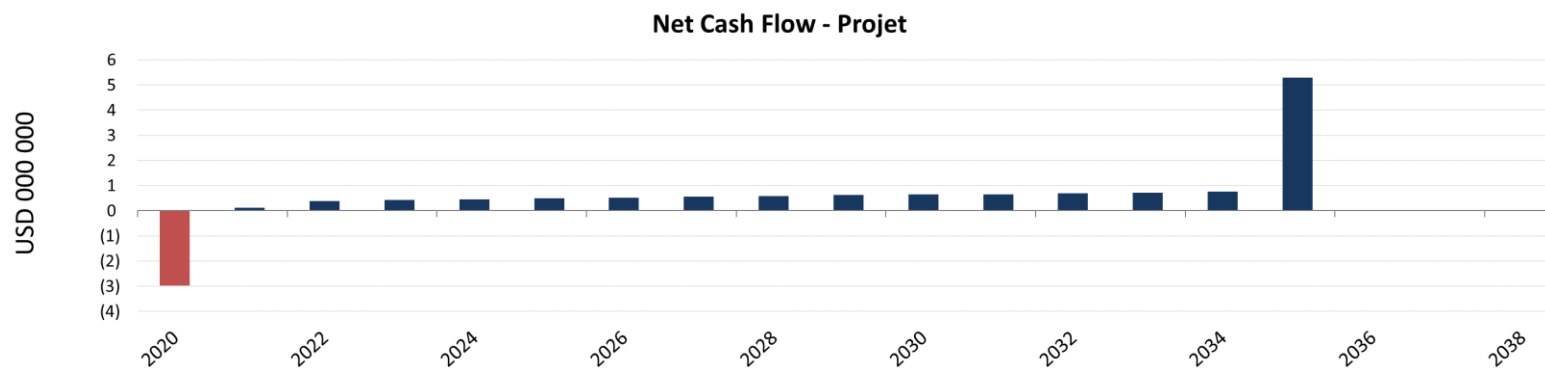


Figure 5-3 : Les flux de trésorerie du projet de parking de la Place de l'Indépendance



## Analyse de sensibilités

Afin de compléter l'analyse financière préliminaire du projet, nous avons évalué l'impact des fluctuations de certaines variables du modèle sur la performance financière du projet à l'aide d'une analyse de sensibilité. Le tableau ci-dessous présente les résultats de l'analyse de sensibilité.

Table 5-5 : Analyse de sensibilité sur les résultats de l'analyse financière du projet de parking de la place de l'Indépendance

	TRI	VAN (M \$US) <sup>111</sup>	Délai de récupération (ans) <sup>112</sup>
<b>Revenus</b>			
+ 15 %	22,0%	2,26	16
+ 10 %	20,1%	1,84	16
Base	<b>16,4 %</b>	<b>1,02</b>	<b>16</b>
- 10 %	12,8%	0,19	NA
- 15 %	11,0%	- 0,24	NA
Tarif (750 FCFA/h)	7,8%	-1,03	NA
Tarif (750 FCFA/h)	-0,6%	-3,31	NA
Taux d'occupation (90%)	13,4%	0,33	NA
Taux d'occupation (80%)	10,5%	-0,36	NA
<b>CAPEX</b>			
+ 15 %	11,7%	- 0,08	NA
+ 10 %	13,1%	0,29	NA
Base	<b>16,4 %</b>	<b>1,02</b>	<b>16</b>
- 10 %	20,5%	1,74	16
- 15 %	23,0%	2,11	16
<b>OPEX</b>			
+ 15 %	15,6%	0,84	NA
+ 10 %	15,9%	0,90	NA
Base	<b>16,4 %</b>	<b>1,02</b>	<b>16</b>
- 10 %	16,9%	1,13	16
- 15 %	17,1%	1,19	16

L'analyse de sensibilité effectuée démontre que **les revenus et le CAPEX ont un impact significatif sur la performance du projet. Les fluctuations de ces derniers selon qu'elles soient favorable ou pas peuvent changer la dynamique de rentabilité du projet.**

<sup>111</sup> VAN des flux de cash-flow, avec un taux de 12% correspondant au hurdle rate fixé

<sup>112</sup> Equivaut à « payback period »

- Une augmentation de 10% des revenus ou une diminution de 10% du CAPEX permettent d'avoir un projet encore plus rentable avec respectivement un TRI de 20,1% ou un TRI de 20,5%.
- Une augmentation de 15% des revenus ou une diminution de 15% du CAPEX permettent d'avoir un projet encore plus rentable avec respectivement un TRI de 22% ou un TRI de 23%.
- Une réduction de 10% des revenus ou une augmentation de 10% du CAPEX dégrade les performances du projet. Bien que le projet montre des TRI supérieurs au hurdle rate de 12% dans ces cas, il n'est plus possible de récupérer l'investissement dans la durée du projet de 16 ans (on obtient un TRI de 12,8% et un TRI de 13,1% respectivement pour la baisse des revenus et l'augmentation du CAPEX de 10%).
- Avec une réduction de 15% des revenus et une augmentation de 15% du CAPEX, le projet n'est plus rentable avec respectivement un TRI de 11% et de 11,7%, comparé au TRI minimum recherché de 12%.
- Le niveau actuel de tarif suggéré (1000 FCFA/h) semble très élevé d'après les différentes parties prenantes consultées. Le projet est très sensible au niveau de tarification et devrait faire l'objet d'étude de tarification pour vérifier l'acceptabilité sociale et sa viabilité financière. Lorsqu'on simule le projet avec un tarif horaire de 750 FCFA, il n'est plus rentable avec un TRI de 7,8%. A un tarif horaire de 500 FCFA, la rentabilité est négative (-0,6%).
- La rentabilité du projet dépend également du taux d'occupation. Avec le nombre de place limité du parking (388) comparé au flux de véhicules particuliers en centre-ville, nous avons considéré un taux d'occupation de 100% dans notre analyse de base. Lorsque ce taux d'occupation est simulé à 90% le projet reste toujours rentable avec un TRI de 13,4% mais lorsque le taux d'occupation passe à 80% le projet n'est plus rentable avec un TRI de 10%, inférieur au TRI minimum de 12%.

Le test de sensibilité démontre d'un autre côté que la **performance du projet est moins sensible aux OPEX**. Une variation de  $\pm 15\%$  change peu les résultats comparés aux valeurs de base mais l'augmentation des OPEX de 15% ne permet plus de récupérer l'investissement de départ dans la durée du projet de 16 ans.

### Considérations spécifiques sur les besoins de financement

L'analyse préliminaire montre une rentabilité du projet sur la base des hypothèses définies. Si cette rentabilité venait à être confirmée (ou une valeur supérieure), il pourrait être envisagé le paiement d'une redevance à la partie publique. Avec les hypothèses actuelles, le partenaire privé pourrait payer

une redevance de 127 FCFA par heure facturée tout en maintenant un TRI de 12%. Cette valeur équivaut à une redevance annuelle de 140 Millions FCFA pour le bénéfice de la partie publique.

En plus de cette dynamique financière positive, d'autres potentielles sources additionnelles de revenus pourraient être investiguées par les études de faisabilité :

- **Augmentation du tarif** : Comme il n'existe pas actuellement d'offre de solution de parking payant sécurisé à Dakar, la position de quasi-monopole du parking pourrait permettre aux autorités d'envisager un tarif plus élevé. L'étude de faisabilité devrait confirmer le consentement à payer des usagers (« Willingness to Pay ») et ainsi valider ou pas ce potentiel de revenu additionnel.
- **Augmentation du nombre de places de parking** : au vu du flux important de déplacement de véhicules particuliers vers Dakar Plateau, la demande serait largement supérieure à l'offre avec 388 places de parking. Ceci pourrait encourager les porteurs du projet à revoir le dimensionnement du projet et augmenter le nombre de place de parking. Le parking pourrait, par exemple, être réalisé sur deux niveaux. L'analyse financière détaillée qui serait conduite dans l'étude de faisabilité pourrait prendre en compte l'élasticité de l'augmentation du CAPEX sur les revenus.

## 5.2.6 Prochaines étapes

### Principales conclusions

**Le projet de parking de la place de l'Indépendance présente un potentiel pour un développement en PPP.** Dans cette phase d'analyse préliminaire, les résultats montrent qu'il peut être financièrement viable sans subvention de la partie publique.

Au-delà des aspects financiers, le projet du parking de la place de l'Indépendance doit considérer deux enjeux principaux pour son développement :

1. La **définition d'un cadre institutionnel clair pour son développement** : actuellement plusieurs entités s'intéressent au développement du projet et semblent avoir une certaine légitimité. Ces entités incluent la Ville de Dakar, la mairie de Dakar Plateau, le CETUD et le Ministère de l'Urbanisme, du Logement et de l'Hygiène publique. Il faudrait arrêter de façon consensuelle l'institution qui portera le projet et son développement. Ce choix pourrait être facilité et informé par l'étude juridique et institutionnelle qui doit être réalisée dans la phase d'étude de faisabilité en PPP du projet.
2. L'absence d'un **cadre réglementaire de gestion du stationnement** pour une exploitation efficace du parking : actuellement il n'existe pas de cadre réglementaire encadrant la gestion

du stationnement à Dakar. La continuité d'un système informel de stationnement dans le centre-ville de Dakar fait peser sur le projet de parking une incertitude sur la demande des usagers, cette incertitude entraînant un risque commercial pour le futur investisseur. Il convient de noter que Le CETUD est en train de mener une étude portant sur l'élaboration d'un schéma institutionnel et organisationnel pour la gestion de la circulation et du stationnement dans la région de Dakar. Les résultats de cette étude et les options réglementaires qui en découleront devront être pris en compte lors de la conduite de la composante légale et institutionnel des études de faisabilité en PPP du projet de parking. Cette prise en compte permettra de mesurer dans quelle proportion le risque commercial ci-dessous aura été mitigé par les mesures réglementaires prises par ailleurs.

### Prochaines étapes

Afin d'avancer dans le développement du projet de parking de la place de l'Indépendance, il est recommandé de conduire les étapes suivantes :

1. Conduite de l'étude sur l'Elaboration du schéma institutionnel et organisationnel pour la gestion de la circulation et du stationnement dans la région de Dakar
2. Réalisation d'une étude de faisabilité en PPP, qui inclura :
  - a. Une étude de faisabilité technique
  - b. Une étude de faisabilité économique et financière (avec une analyse de consentement à payer des usagers et une étude tarifaire)
  - c. Une étude juridique et institutionnelle
  - d. Une étude socio-environnementale.
3. Désignation de l'institution en charge de porter le projet et conduire études préalables.
4. La préparation de la transaction (passation de marché, négociation) pour l'identification et la sélection d'un partenaire privé, si la faisabilité en PPP est confirmée
5. La construction du parking et son exploitation
6. Le suivi contractuel.

## Calendrier proposé

Figure 5-4 : Proposition de chronogramme pour le chemin critique du projet de parking de la Place de l'Indépendance

Chronogramme du chemin critique		Semaines																													
Activités	Semaines	2019					2020						2021						2022												
		12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5
1,1	Elaboration du schéma institutionnel et organisationnel pour la gestion de la circulation et du stationnement dans la région de Dakar																														
1,2	Etude de faisabilité en PPP																														
1,3	Clarification du cadre institutionnel du projet																														
1,4	Passation du marché																														
1,5	Finalisation du financement (Closing)																														
1,6	Début de la construction																														

Source : Analyse CPCS



## 5.3 Analyse du chemin critique d'un projet routier – cas du projet de second pont de Ziguinchor

### 5.3.1 Cadrage du projet

#### Description du projet

Le présent projet fait partie du Schéma Directeur Routier et Autoroutier National 2015 – 2035 développé par le Ministère des Infrastructures, des Transports Terrestres et du Désenclavement (MITTD).

Le projet devrait se situer au même endroit que le pont actuel Emile Badiane qui a été construit entre 1976 et 1978. Ce dernier pont est à un niveau de dégradation assez avancée remettant en question sa stabilité structurelle et représenterait aujourd'hui un risque sécuritaire. Ceci justifie dans une grande mesure le projet de second pont de Ziguinchor.

Un diagnostic réalisé en 2018 dans le cadre d'une inspection détaillée<sup>113</sup> a considéré deux solutions :

- Solution 1 : Réhabilitation et renforcement de l'ouvrage existant
- Solution 2 : Création d'un nouvel ouvrage.

L'étude technique APS a considéré également plusieurs scénarios pour le développement du projet et a recommandé la construction d'un pont de 722 m de long et une largeur de tablier de 26 m, situé au Nord-Est du Pont Emile Badiane. Cette option permet de raccorder les aménagements existants et c'est donc celle qui a été utilisée dans le cadre de notre analyse.

L'objectif du projet tel que défini dans les études APS est :

*« D'assurer une liaison permanente, sécuritaire et directe entre les départements de Ziguinchor et de Diouloulou et renforcer les échanges entre les pays voisins. »*

En plus d'améliorer le niveau de service de la route et les conditions de trafic, de confort et de sécurité, le projet joue un rôle très important sur le plan économique et sur le plan de l'intégration

---

<sup>113</sup> Pont Emile Badiane – Ziguinchor : rapport d'inspection détaillé Avril 2018

sous régionale. Le pont participe en effet au désenclavement de la région sud du Sénégal mais il est également situé sur le corridor Dakar – Bissau – Lagos.

La figure ci-dessous représente la variante choisie dans le cadre de l'APS technique.

**Figure 5-5 : Variante choisie pour la réalisation du pont de Ziguinchor**



Source : Travaux de construction du second pont de Ziguinchor et de reconstruction des ponts de Baïla et Diouloulou – Rapport d'Avant-Projet Sommaire

### **Priorité du secteur public**

Le projet de second pont de Ziguinchor est présent dans le Schéma Directeur Routier et Autoroutier National (SDRAN) 2015 – 2035). Ce document de stratégie fixe les grandes orientations du Sénégal pour le développement des infrastructures routières.

Le projet joue également un rôle déterminant dans les objectifs stratégiques de désenclavement des régions du sud du Sénégal et d'intégration régionale. Il permet d'améliorer les conditions de transport sur le corridor Sénégal – Gambie et de désenclaver la région de Ziguinchor. Ce projet s'inscrit dans la continuité de la construction du pont de Farafenni, inauguré en début d'année 2019, et permet ainsi de désenclaver davantage la région de Ziguinchor d'une part mais également d'améliorer les échanges avec la Gambie (côté sud) d'autre part. Le projet devrait également améliorer les échanges avec la Guinée Bissau.

Enfin, le projet de second pont de Ziguinchor fait partie des projets du Sénégal inscrits dans le Programme économique régional PER 2 de l'UEMOA et correspondance avec le PAP, le programme

Investir en UEMOA, le programme communautaire de développement de la CEDEAO et le programme du NEPAD/PIDA<sup>114</sup>.

La présence de ce projet dans ces différents documents stratégiques et plateforme confirme qu'il constitue une grande priorité pour les autorités sénégalaises.

### Degré de préparation du projet

Le projet est porté par l'AGEROUTE et bénéficie de quelques études pour sa réalisation à travers un marché public. Nous avons reçu dans le cadre de cette analyse les documents suivants :

- Un rapport d'étude économique, réalisé en 2011 ;
- Un rapport d'étude d'impact environnemental et social, réalisé en 2011 ;
- Un rapport d'étude technique APS, réalisé en 2011 ;
- Un rapport d'étude d'impact environnemental et social, réalisé en 2013 ;
- Un rapport d'inspection détaillé du pont Emile Badiane de Ziguinchor, réalisé en 2018.

Il faudrait également noter que des discussions sont en cours entre le Sénégal et la République Populaire de Chine pour le financement et la réalisation de ce projet par cette dernière<sup>115</sup>.

### Potentiel PPP du projet

Les initiatives actuelles pour le développement du projet du second pont de Ziguinchor prévoient une réalisation sous forme d'EPC<sup>116</sup> et une exploitation publique.

Si une étude de faisabilité en PPP serait nécessaire pour déterminer de façon catégorique son potentiel à être réalisé en PPP, les informations disponibles actuellement ainsi que les exemples comparables à l'international démontrent néanmoins que le projet dispose d'un potentiel pour un développement en PPP. L'analyse préliminaire qui a été réalisée dans la phase « Sélection et Priorisation du portefeuille de projet avec un potentiel en PPP » pour la présente étude corrobore ce constat.

---

<sup>114</sup> <http://www.initiative-ppp-afrique.com/Afrique-zone-franc/Pays-de-la-zone-franc/Senegal/Projets-PPP>

<sup>115</sup> D'après nos échanges avec AGEROUTE dans le cadre de cette mission

<sup>116</sup> Engineering Procurement and Construction qui se traduit en français par Ingénierie, Approvisionnement et Construction

Le projet a une vocation de service public et peut être réalisé à travers un contrat de moyen voire long terme. Les ponts sont des infrastructures économiques (usagers payeurs applicables) et ont fait l'objet de développement en PPP dans plusieurs pays y compris en Afrique dans des économies similaires au Sénégal<sup>117</sup>.

### 5.3.2 Analyse du cadre juridique et institutionnel

#### Cadre juridique du projet

Si les institutions porteuses de projet de PPP routiers peuvent s'appuyer sur le cadre juridique existant des transports pour mettre en œuvre leurs compétences et le cas échéant déléguer une partie de leur mission, elles doivent ensuite se référer aux règles du cadre général des PPP pour conduire le développement et la mise en œuvre de leurs projets de PPP.

Pour rappel, deux types de contrats de PPP existent et sont régis par deux textes différents. Il s'agit des délégations de service public (DSP)<sup>118</sup>, d'une part, et des contrats de partenariat (CP)<sup>119</sup>, d'autre part.

Il en découle que le cadre juridique du présent projet s'articulera autour de trois axes majeurs :

- Le cadre juridique des transports,
- Le cadre général des PPP

**Ce sont donc les dispositions du Code des Marché Public (dans la mesure où le pont sera développé en DSP sous la forme d'un BOT) et du Cadre Juridique des Transport qui constitueront la base juridique pour le développement du projet du second pont de Ziguinchor.**

#### Cadre institutionnel

Le cadre institutionnel du développement du projet de second pont de Ziguinchor est clair. L'Agence des routes et de gestion des routes (AGEROUTE) est responsable de la mise en œuvre de tous les travaux de construction, de réhabilitation et d'entretien de routes, de ponts et autres ouvrages d'art

---

<sup>117</sup> Cf. cas récent du Pont Henri Konan BEDIE - 3ème Pont d'Abidjan

<sup>118</sup> Les DSP sont réglementées par le Décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des marchés publics

<sup>119</sup> Le contrat de partenariat est réglementé par la loi n°2014-09 du 20 février 2014 relative aux contrats de partenariat telle que modifiée par la loi n° 2015-03 du 12 février 2015 en modifiant l'article 31

ainsi que de la gestion du réseau routier classé<sup>120</sup>. **Il en découle que l'AGEROUTE sera en charge de développer le projet de pont.**

### Synthèse des considérations légales, réglementaires et institutionnelles

#### Legal

Sur le plan légal, le cadre de référence du projet, bien qu'il comporte plusieurs éléments, semble clair. **Les dispositions du Code des Marché Public (dans la mesure où le pont sera développé en DSP sous la forme d'un BOT) et du Cadre Juridique des Transport constitueront la base juridique pour le développement du projet de pont.**

#### Institutionnel

De même, sur le plan institutionnel, le cadre est clair. **L'AGEROUTE a le mandat de piloter le projet et pourra faire office d'Autorité Contractante.**

### 5.3.3 Effets socio-économiques et environnementaux

#### Considérations environnementales

Le projet dispose d'une étude d'impact environnemental et social datant de 2013<sup>121</sup>. L'étude identifie des enjeux environnementaux principalement liés à la localisation du pont qui rejoint les rives du fleuve qui sont occupées par une forêt riche en biodiversité et jouant un rôle protecteur pour les zones de frai. Par ailleurs, le fleuve Casamance, zone du projet, est réputé pour sa richesse halieutique et sa grande diversité biologique et son importance pour les populations locales dépendant de ses richesses.

L'étude semble exhaustive et propose des mesures pour assurer une insertion harmonieuse du projet dans son environnement, chacune des mesures d'atténuation ou de compensation étant proposée pour chaque impact négatif identifié. Ces mesures consistent de manière générale, à l'observation des directives environnementales émises par institutions concernées pour les travaux d'ouvrage d'art et le respect des normes de rejets des effluents dans le milieu naturel.

Ainsi, le **projet semble cadré sur le plan environnemental et les mesures d'atténuation ou de compensation à prendre sont bien identifiées et quantifiables**, et ce à chaque phase du projet : phase chantier et phase exploitation.

---

<sup>120</sup>120 Article 2 du décret n°2010-430 portant création et fixant les règles d'organisation et fonctionnement de l'Agence des Travaux et de Gestion des Routes (Ageroute Sénégal).

<sup>121</sup>121 TRAVAUX DE CONSTRUCTION DU SECOND PONT DE ZIGUINCHOR ET DE RECONSTRUCTION DES PONTS DE BAILA ET DIOULOLOU. ETUDE D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL ET SOCIAL. STUDI pour AGEROUTE. 2013

### Considérations socio-économique

Sur le plan économique, le fait que le projet fasse partie du SDRAN démontre d'un impact économique positif. Plus spécifiquement, **l'étude de 2013 identifie les impacts économiques positifs** comme étant :

→ En phase chantier :

- L'augmentation des emplois. En effet, la construction du pont devrait pousser les entreprises nationales et internationales en charge des travaux à recruter de la main d'œuvre locale
- Les bases de vie des ouvriers vont attirer des travailleurs de la ville de Ziguinchor et de la région. Ces flux de populations permettront aux petits commerces du périmètre du projet de générer des revenus plus importants.

→ En phase exploitation

- Les conditions de circulation des biens et des personnes seront améliorées réduisant les coûts de transport et augmentant la sécurité des usagers
- Les échanges entre les régions mais aussi transfrontaliers augmenteront, générant de la création d'entreprises, d'emplois et ultimement une croissance économique
- L'accès aux centres de santé sera facilité par la mise en fonction du pont

Des effets synergiques sur le plan touristique seront également relevés avec la présence de Cap Skiring et des zones touristiques au nord de Diouloulou.

### 5.3.4 Analyse qualitative des risques du projet

#### Définition des principaux risques identifiables

Cette partie présente une analyse qualitative de certains risques potentiels du projet. Pour chaque risque décrit, nous apprécions la probabilité de son occurrence sur 3 paliers : **faible, moyen et élevé**.

#### Risques Externes

##### Risques légaux

Ce risque concerne principalement les incertitudes légales ou réglementaires affectant le projet. Cela peut concerner entre autre des vides significatifs dans la loi PPP ou le système fiscal avec effet direct sur le projet pouvant mener à la détérioration de sa dynamique commerciale et éventuellement à l'arrêt du contrat.

Comme montré précédemment, le cadre juridique qui s'applique ici est clair et se base sur les dispositions relatives à la DSP dans le code des marchés publics (concession/BOT). De plus, le Sénégal a une expérience significative des PPP, avec une réglementation mise en place pour les différents types de PPP. **Le risque légal peut donc être considéré comme faible.**

### Risques monétaire

Le risque identifié ici concerne les cas où des changements de taux d'intérêt ou l'inflation affecterait significativement les résultats commerciaux du projet.

Actuellement, l'exposition du Sénégal à ce risque reste plutôt stable par rapport notamment grâce à l'arrimage du CFA à l'euro à taux fixe et une inflation maîtrisée (taux d'inflation inférieur à 1% dans la zone UEMOA pour les années 2017 et 2018<sup>122</sup>).

Néanmoins, il convient de noter que la CEDEAO prévoit de mettre en place une monnaie unique ECO à partir de 2020<sup>123</sup>. En fonction du calendrier de réalisation du projet et de l'adoption de cette monnaie, le niveau de risque monétaire pourrait varier.

En tout état de cause, dans le contexte monétaire actuel, ce risque paraît faible mais pour les raisons liées à l'ECO citées ci-dessus, **nous le catégorisons comme moyen.**

### Risques politiques

Les risques politiques recouvrent l'instabilité politique, le changement de régimes ou d'orientations politiques affectant le projet. Ces derniers peuvent entraîner en guise d'exemple des changements de réglementation, des ruptures unilatérales de contrat, une expropriation ou nationalisation au détriment du partenaire privé, ou des arrêts prolongés dans l'exécution ou l'exploitation de l'infrastructure.

Le Sénégal est un pays historiquement stable et est reconnu comme tel par les investisseurs internationaux<sup>124</sup>. Il convient néanmoins de noter que la zone sud du Sénégal connaît des épisodes d'instabilité du au mouvement dans la zone de la Casamance. Ce dernier point amène à considérer que **le risque politique est plutôt élevé** pour ce projet.

---

<sup>122</sup> [https://www.bceao.int/sites/default/files/2019-03/Rapport\\_PM\\_Mars\\_2019\\_version\\_finale%20\\_0.pdf](https://www.bceao.int/sites/default/files/2019-03/Rapport_PM_Mars_2019_version_finale%20_0.pdf)

<sup>123</sup> <https://www.jeuneafrique.com/797131/economie/eco-future-monnaie-unique-de-la-cedeao-les-chefs-detat-maintiennent-lobjectif-de-2020/>

<sup>124</sup> Le Sénégal est dans la première moitié du Classement « Doing Business 2019 » pour les pays d'Afrique subsaharienne. *Doing Business. Données clés : Afrique subsaharienne. Banque Mondiale. 2019*

## Risques internes

### Phase préparatoire

L'un des principaux risques dans la phase préparatoire concerne généralement le foncier. Il peut en effet arriver que le foncier ne réponde pas aux spécifications du projet ou qu'il y ait du retard de la part du gouvernement dans la sécurisation du site.

Il est prévu de construire le second pont de Ziguinchor à côté du pont existant (Pont Emile Badiane). Les risques liés à la qualité du site ou l'acquisition du terrain devraient ainsi être moindres. **Nous considérons ce risque comme faible.**

### Phase de construction

On retrouve dans les risques de la phase construction l'allongement des délais, le dépassement des coûts et des défauts de conception ou de qualité de construction affectant les performances prévues de l'infrastructure.

Plusieurs ouvrages similaires ont été réalisés dans le pays. Aussi bien AGEROUTE que les potentielles entreprises présentes au Sénégal qui pourraient être intéressées par ce type de projet disposent de suffisamment d'expérience pour réaliser ce type de projet dans les règles de l'art. Néanmoins, les projets de construction connaissent généralement des dépassements de délais ou de coût (d'après de récentes études, 98% des grands projets d'infrastructures ont des dépassements de coûts ou des retards<sup>125</sup>).

Le risque de défaut de l'entreprise durant l'exécution des travaux lié à sa capacité à mobiliser le financement ou sa capacité technique est également à prendre en compte. Il dépend plutôt de l'entreprise sélectionnée.

**Nous considérons ainsi ce risque moyen.**

### Phase d'exploitation

Les risques en phase d'exploitation peuvent concerner :

→ Le risque de gestion :

- Il peut être lié à la capacité technique du partenaire privé sélectionné ou à des coûts d'exploitation dépassant les prévisions. L'augmentation des coûts d'exploitation

---

<sup>125</sup> <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/the-construction-productivity-imperative>



pourrait être lié au non-respect de la charge à l'essieu. Ce risque peut être mitigé en renforçant les spécifications techniques pour prendre en compte la réalité actuelle où la plupart des camions ne respectent pas les normes de charge à l'essieu. Cette solution de mitigation engendrerait des coûts de construction additionnels.

- Des interruptions d'exploitation liées à des facteurs externes. Dans ce cas précis, des problèmes de sécurité liés à la rébellion pourraient entraîner des interruptions ponctuelles ou prolongées d'exploitation.
- Le risque trafic ou autres risques commerciaux. Il peut être lié à un trafic plus faible que prévu ou à des difficultés de collecte des revenus liées au refus de paiement des usagers.
- L'analyse financière a démontré que le trafic prévisionnel était faible pour permettre d'assurer la rentabilité interne visée du projet. Il faudrait noter que dans le scénario actuel, le pont existant serait détruit et le nouveau pont, qui constituera l'unique alternative capterait tout le trafic. Selon les échanges durant les ateliers, le gouvernement souhaiterait donner une alternative aux populations ; ceci réduirait d'avantage le niveau de trafic et de rentabilité financière du projet.
  - Il a également été noté durant les consultations lors des ateliers les risques de refus de paiement par les usagers.

Compte des différents éléments cités plus haut, nous considérons **le risque en phase d'exploitation élevé**.

#### Risques reliés aux transferts d'actifs

Ce risque concerne la possibilité que l'actif transféré à la fin du contrat ne soit pas en bonne condition, limitant ou empêchant ainsi la continuité de son exploitation. Un bon suivi par l'autorité contractante des actions de maintenance et d'entretien de l'ouvrage en phase d'exploitation permet de mitiger ce risque. **Nous le considérons comme faible**.

### Synthèse : matrice de répartition des risques pour la concession

Nous présentons dans le tableau ci-dessous une matrice de synthèse des risques potentiels pour le projet et leur appréciation suivant une analyse qualitative. Nous proposons également, en phase préliminaire, une allocation du risque à la partie qui pourrait mieux la supporter.

Table 5-6 : Matrice de répartition des risques pour la réalisation du projet en BOT

	Secteur Privé
	Secteur Public
	Partagé
	Non Applicable

		Probabilité	
2.	Risques légaux	FAIBLE	
3.	Risques monétaires	MOYEN	
4.	Risques politiques	ÉLEVÉ	
5.	Force majeure	FAIBLE	
5.	Retard dans l'élaboration et l'exécution du projet	MOYEN	
6.	Appel d'offres infructueux	FAIBLE	
7.	Incapacité du soumissionnaire sélectionné à lever des fonds	MOYEN	
8.	Délai pour l'acquisition des terrains	FAIBLE	
9.	Dépassement des coûts	MOYEN	
10.	Le non-respect des critères de performance à l'achèvement	FAIBLE	
11.	Risques environnementaux	MOYEN	
12.	Domages causés à des tierces parties	MOYEN	
13.	Dépassement de coûts d'exploitation	ÉLEVÉ	
14.	Risque de non-paiement par les usagers	ÉLEVÉ	
15.	Risque trafic	ÉLEVÉ	
16.	Risques techniques	MOYEN	
17.	Risque de transfert d'actifs	FAIBLE	
18.	Risque valeur terminale	FAIBLE	
19.	Impossibilité de continuer l'exploitation	FAIBLE	
20.	Défaut de paiement du concessionnaire	FAIBLE	
21.	Défaut de paiement du gouvernement	FAIBLE	

Source : Analyse CPCS

### 5.3.5 Analyse financière préliminaire

Dans le cadre du second pont de Ziguinchor, nous avons conduit l'analyse financière pour le développement du projet suivant un PPP avec un contrat BOT. Nous abordons également l'option « shadow tolling » dans les considérations spécifiques sur les besoins de financement.

#### Hypothèses principales

Les données qui nourrissent la modélisation financière sont issues des documents reçus de l'AGEROUTE pour ce qui concerne les coûts d'investissement et les coûts d'entretien. Nous avons considéré d'autres hypothèses sur la base de notre expérience.

#### Coûts de construction

Le rapport d'étude technique APS du projet reçu de l'AGEROUTE estime le projet à **34,5 Milliards FCFA** réparti selon le tableau ci-dessous.

Table 5-7 : Coût des investissements

Description	Coûts en Million FCFA	Coûts en Million USD
Travaux routiers	5 216	8,87
Ouvrages d'art	21 919	37,26
Dispositions environnementales	365	0,62
Divers et imprévus	6 999	11,90
<b>Total</b>	<b>34 500</b>	<b>58,65</b>

Nous avons considéré également des **coûts d'équipements estimés à 5%** des coûts d'infrastructures ci-dessous. Ceci permet de couvrir principalement la mise en place du système de péage.

#### Coûts d'exploitation

L'étude analysée prévoit que durant les cinq premières années suivant l'année de mise en service, les ouvrages ne nécessiteront aucun entretien. Le rapport prévoit par contre un entretien courant annuel d'un montant égal à 2% des investissements à partir de la sixième année de mise en service.

Nous avons considéré un premium de 1% pour les coûts d'exploitation du péage.

#### Revenus

Les revenus ont été estimés sur la base d'informations issues sur les études reçues de l'AGEROUTE pour le trafic et sur la base des hypothèses du consultant pour le tarif.

- **Trafic** : l'étude économique réalisée en 2011 dans le cadre des études pour la construction du second pont de Ziguinchor et la reconstruction des ponts de Baïla et Diouloulou prévoit un **trafic journalier moyen annuel (TJMA) de 2614 véhicules en 2021** pour un scénario tendanciel. L'étude prévoit également des croissances annuelles de 6,1% et 6% pour respectivement le trafic passager et marchandise, avec le même scénario. Nous avons considéré dans l'analyse financière préliminaire une **croissance annuelle du trafic de 6%** sur la base de ces informations.
- **Tarif** : nous avons considéré un péage de 2500 FCFA<sup>126</sup>.

### Structure et termes de financement

La structure et les termes de financement retenus sont détaillés ci-après. Les hypothèses retenues correspondent à des niveaux classiques pour un PPP avec ce profil de répartition des risques et notamment le transfert des risques d'usage et de commercialisation au secteur privé. Elles reflètent aussi des termes de financement associés à un financement privé, incluant de la dette octroyée par des banques commerciales.

- Capitaux propres :
  - Gearing : 70 : 30
  - Nature de l'apport : capital social
- Dette :
  - Taux d'intérêt : 10%<sup>127</sup>
  - Commissions : 1%

---

<sup>126</sup> Afin de fixer ce taux, nous avons considéré comme référence le taux de 1500 FCFA appliqué pour la traversée du bac de Foundiougne et le taux de 3000 ou 3500 FCFA (tarif appliqué selon que le véhicule a des bagages ou pas) appliqué pour la traversée du pont de Farafenni (Gambie)

<sup>127</sup> Nous nous sommes basés sur les taux qui ont été utilisés pour l'autoroute de Dakar-Diamniadio : "The 2010 deal was split into several tranches, with tenors ranging from between 13.5 and 15 years. All of these tenors have now been extended by three years, while the new debt benefits from a tenor of 15 years. The local denominated debt for the original deal was understood to have been priced at an all-in rate of around 10%" <https://ijglobal.com/articles/94709/eiffage-signs-on-dakar-toll-road-extension>  
Etude Studi d'Octobre 2011

- Maturité : 15 ans<sup>128</sup>
- Remboursement : Paiement annuel des coûts d'intérêts et remboursement constant du principal sur la dette.

→ Taux de rendement minimal projet (hurdle rate) : 15%<sup>129</sup>.

### Résumé des hypothèses

Le tableau ci-dessous présente un récapitulatif des hypothèses principales.

**Table 5-8 : Résumé des hypothèses principales pour l'analyse financière du projet de second pont de Ziguinchor – Option BOT**

Hypothèses	
<b>Hypothèses générales</b>	
Durée de construction	2 ans
Durée d'exploitation	30 ans
<b>Hypothèses financières</b>	
Inflation	Non <sup>130</sup>
Taux de change	1 FCFA = 0,0017 USD
Durée du prêt	15 ans
Taux d'intérêt	10%
Taux d'imposition	30%
Investissements requis pour les infra (par le secteur privé)	58,65 Millions \$US
Coût des équipements (% du coût d'investissement pour les infra)	5%
Ratio de dette	70%
Taux de rendement requis (hurdle rate)	12%
<b>Hypothèses opérationnelles</b>	
Coût annuel d'entretien de l'infrastructure (à partir de 7 <sup>ème</sup> année, %CAPEX)	2%
Charges annuelles d'exploitation système péage (%CAPEX)	1%
Trafic (TJMA)	2 614
Tarif péages	2 500 FCFA

<sup>128</sup> Hypothèse basée sur les informations sur l'autoroute Dakar-Diamniadio ci-dessus et les informations de l'IFC indiquant qu'il ne prête qu'à horizon de 15 ans en général.

<sup>129</sup> Le hurdle rate qui a été considéré ici est un TRI projet cible (12-15%) pour considérer le projet potentiellement attractif pour le secteur privé. Il ne s'agit pas de hurdle rate TRI investisseurs PPP infrastructures (20-30%)

<sup>130</sup> Le taux actuel d'inflation étant inférieur à 1%, il n'a pas été considéré comme changeant la dynamique financière du projet

## Principaux résultats

En insérant les hypothèses présentées plus haut dans le modèle financier que nous avons construit, nous avons obtenu les résultats suivants pour le projet de second pont de Ziguinchor, pour l'option d'un montage en PPP avec un contrat BOT.

Table 5-9 : Résultats de l'évaluation financière du projet de second pont de Ziguinchor pour un montage en BOT

	Résultats
TRI	4,3 %
VAN (M \$US) <sup>131</sup>	- 21,99
Délai de récupération (ans)	32

Avec un TRI de 4,3%, les performances financières du projet restent en dessous du taux de rendement minimum requis de 12%. **Le projet n'est donc pas rentable actuellement avec les hypothèses définies.**

Nous présentons ci-dessous quelques graphiques qui montrent les dynamiques financières clés du projet.

---

<sup>131</sup> VAN des flux de cash-flow, avec un taux de 12% correspondant au hurdle rate fixé

Figure 5-6 : Evolution du trafic pour le projet de Pont de Ziguinchor

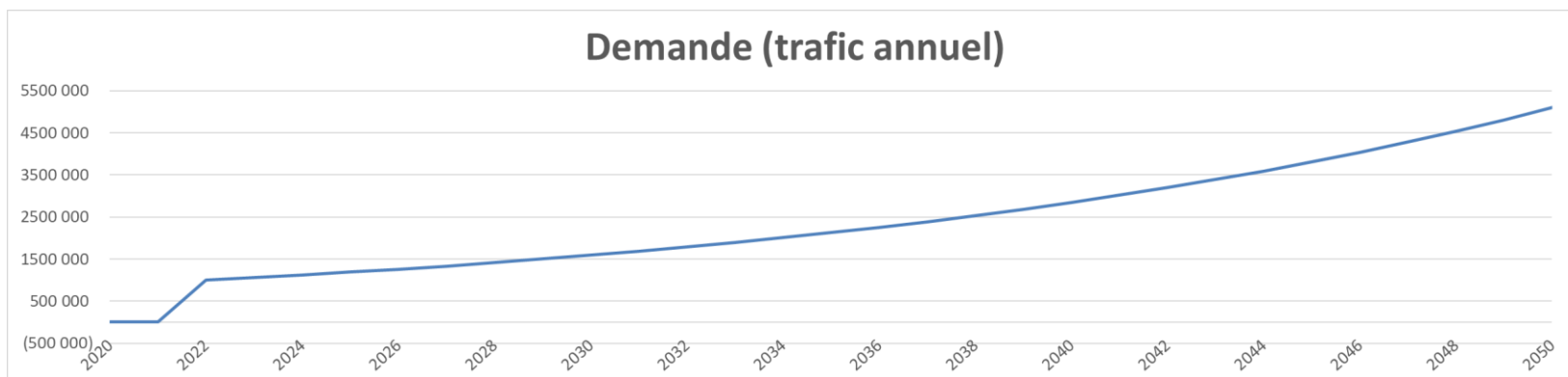


Figure 5-7 : Dynamique des revenus et OPEX du projet de Pont de Ziguinchor

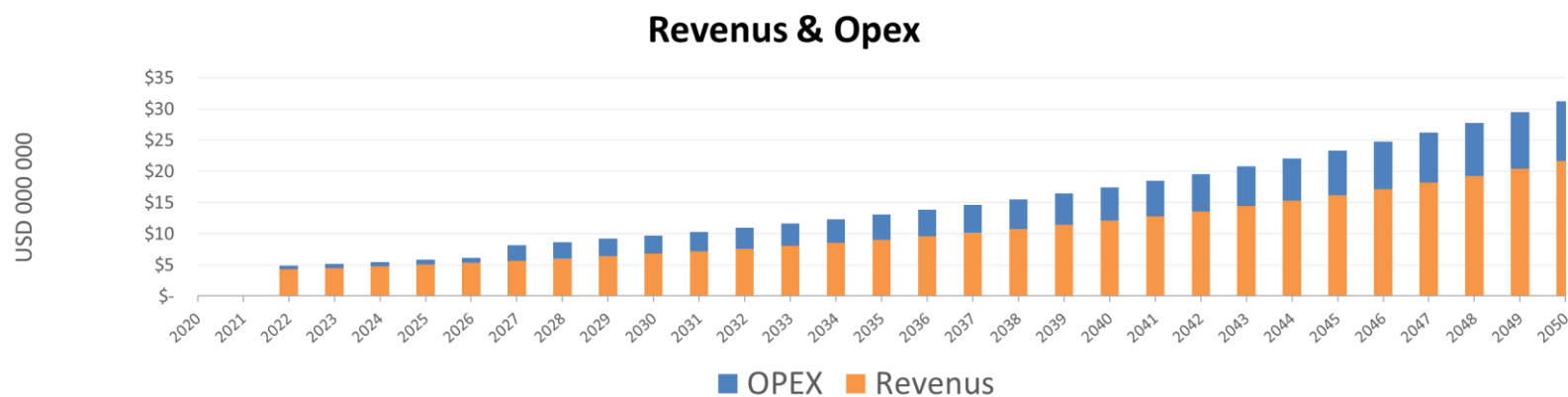


Figure 5-8 : Dynamique du financement pour le projet de Pont de Ziguinchor

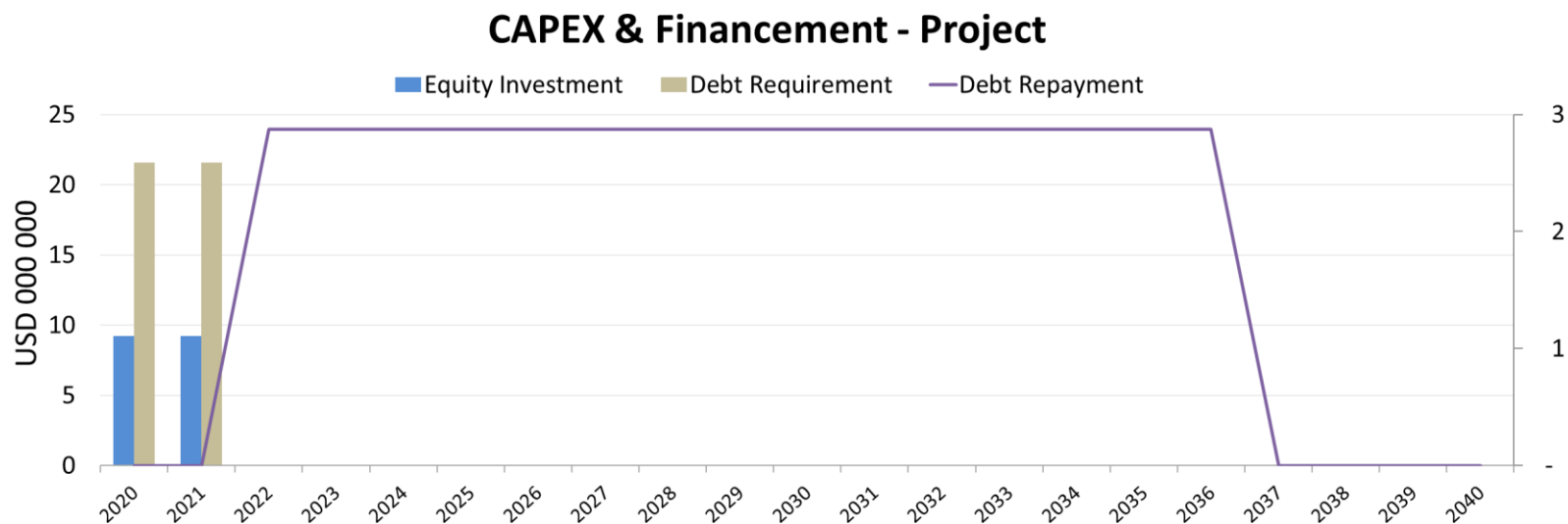
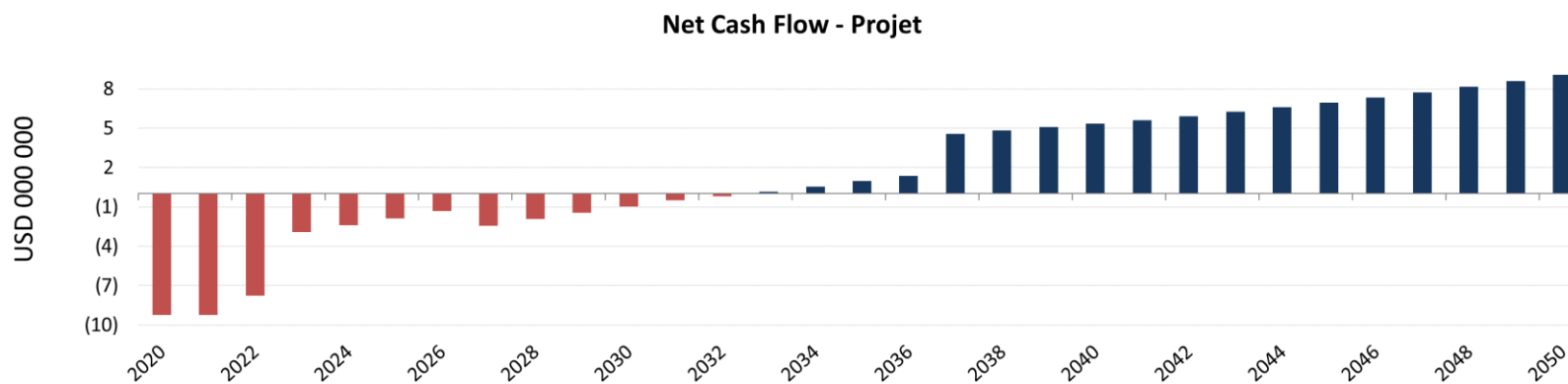




Figure 5-9 : Les flux de trésorerie du projet de Pont de Ziguinchor



## Analyse de sensibilités

Afin de compléter l'analyse financière préliminaire du projet, nous avons évalué l'impact des fluctuations de certaines variables du modèle sur la performance financière du projet à l'aide d'une analyse de sensibilité. Le tableau ci-dessous présente les résultats de l'analyse de sensibilité.

Table 5-10 : Analyse de sensibilité sur les résultats de l'analyse financière du projet du second pont de Ziguinchor – Option BOT

	TRI	VAN (M \$US) <sup>132</sup>	Délai de récupération (ans) <sup>133</sup>
<b>Revenus</b>			
+ 20 %	7,1%	- 14,48	28
+ 10 %	5,8%	- 18,18	30
Base	4,3 %	- 21,99	32
- 10 %	2,7%	- 25,88	NA
- 20 %	0,9%	- 29,92	NA
<b>CAPEX</b>			
+ 20 %	1,6%	- 34,2	NA
+ 10 %	2,9%	- 28,08	NA
Base	4,3 %	- 21,99	32
- 10 %	5,9%	- 15,98	30
- 20 %	7,7%	- 10,14	27
<b>OPEX</b>			
+ 20 %	3,1%	- 24,62	NA
+ 10 %	3,7%	- 23,30	NA
Base	4,3 %	- 21,99	32
- 10 %	4,9%	- 20,70	31
- 20 %	5,4%	- 19,43	31

L'analyse de sensibilité effectuée démontre que **même quand les fluctuations de revenus, CAPEX et OPEX sont favorables** (surligné en vert sur le tableau ci-dessous), **elles ne permettent pas d'atteindre le taux de rendement minimum requis**. Une augmentation de 20% des revenus ou une diminution de

<sup>132</sup> VAN des flux de cash-flow, avec un taux de 12% correspondant au hurdle rate fixé

<sup>133</sup> Equivaut à « payback period »

20% du CAPEX ou une diminution de 20% des OPEX se traduisent respectivement par des TRI maximums de 7,1%, 7,7% et 5,4%.

Des fluctuations dans le sens contraire dégradent davantage les performances du projet. Une diminution de 20% des revenus ou une augmentation de 20% du CAPEX ou une augmentation de 20% des OPEX se traduisent respectivement par des TRI de 0,9%, 1,6% et 3,1%.

### Considérations spécifiques sur les besoins de financement

Nous avons identifié trois scénarios/options qui pourraient permettre d'atteindre le TRI minimum requis pour attirer le secteur privé :

- **Une subvention du CAPEX par la partie publique** : elle consisterait en une prise en charge partielle par l'autorité publique des coûts de construction pour améliorer la rentabilité du projet. L'analyse démontre qu'il faudrait une prise en charge de 51,19% des coûts de construction (soit 30,02 Millions USD) pour assurer un TRI de 12%.
- **Un financement compensatoire au tarif par la partie publique** : elle correspond au paiement additionnel d'un montant indiqué pour chaque péage par un usager (2500 FCFA dans le scénario de base), en vue d'augmenter les revenus du partenaire privé. L'analyse démontre qu'il faudrait un paiement additionnel de 1564 FCFA/véhicule (ramenant le tarif par véhicule à 4064 FCFA) pour assurer un TRI de 12%.
- **La mise en place d'un Shadow-Toll ou péage virtuel** : ce système traduit l'utilisation gratuite de l'infrastructure par les usagers et une rémunération du partenaire privé par la partie publique sur la base du trafic réel. Dans ce modèle, si les péages sont assurés par la partie publique, le risque trafic reste pour sa part portée par le secteur privé car il est payé sur la base du trafic réel. Dans ce cas, nous avons considéré un hurdle rate plus élevé de 15% en prenant en compte un premium de 3 points pour couvrir le risque de paiement de la partie publique. L'analyse démontre qu'il faudrait alors que le gouvernement assure le paiement d'un tarif par véhicule de 4779 FCFA pour garantir un TRI de 15%.

Le tableau ci-dessous récapitule les résultats financiers pour ces différents scénarios. Afin de mieux comparer les différents scénarios, nous avons déterminé pour chaque option la VAN des paiements publics, actualisé au taux du hurdle rate.

**Table 5-11 : Pont de Ziguinchor - Récapitulatif des résultats financiers pour les différents scénarios permettant d'atteindre le TRI minimum**

	Subvention du CAPEX par la partie publique	Subvention du tarif par la partie publique	Mise en place d'un Shadow-Toll ou Péage virtuel
<b>TRI</b>	12%	12%	15%
<b>VAN des paiements publics<sup>134</sup> (M USD)</b>	13,65	28,48	62,18

Une comparaison des VAN des paiements publics pour les différents scénarios montre que l'option de subvention du CAPEX serait plus favorable pour la partie publique en valeur absolue, avec un coût actualisé de 13,65 MUSD. Une analyse plus fine des flux de paiement public annuel montre que pour assurer cette contribution au CAPEX, la partie publique devrait déboursier annuellement 15,01 MUSD et ce durant 2 ans. Ce montant assez élevé pourrait être difficile à mobiliser sur le budget du Sénégal. **Ainsi, cette option est favorable en termes de montants absolus mais défavorable en termes de contrainte budgétaire (trésorerie).**

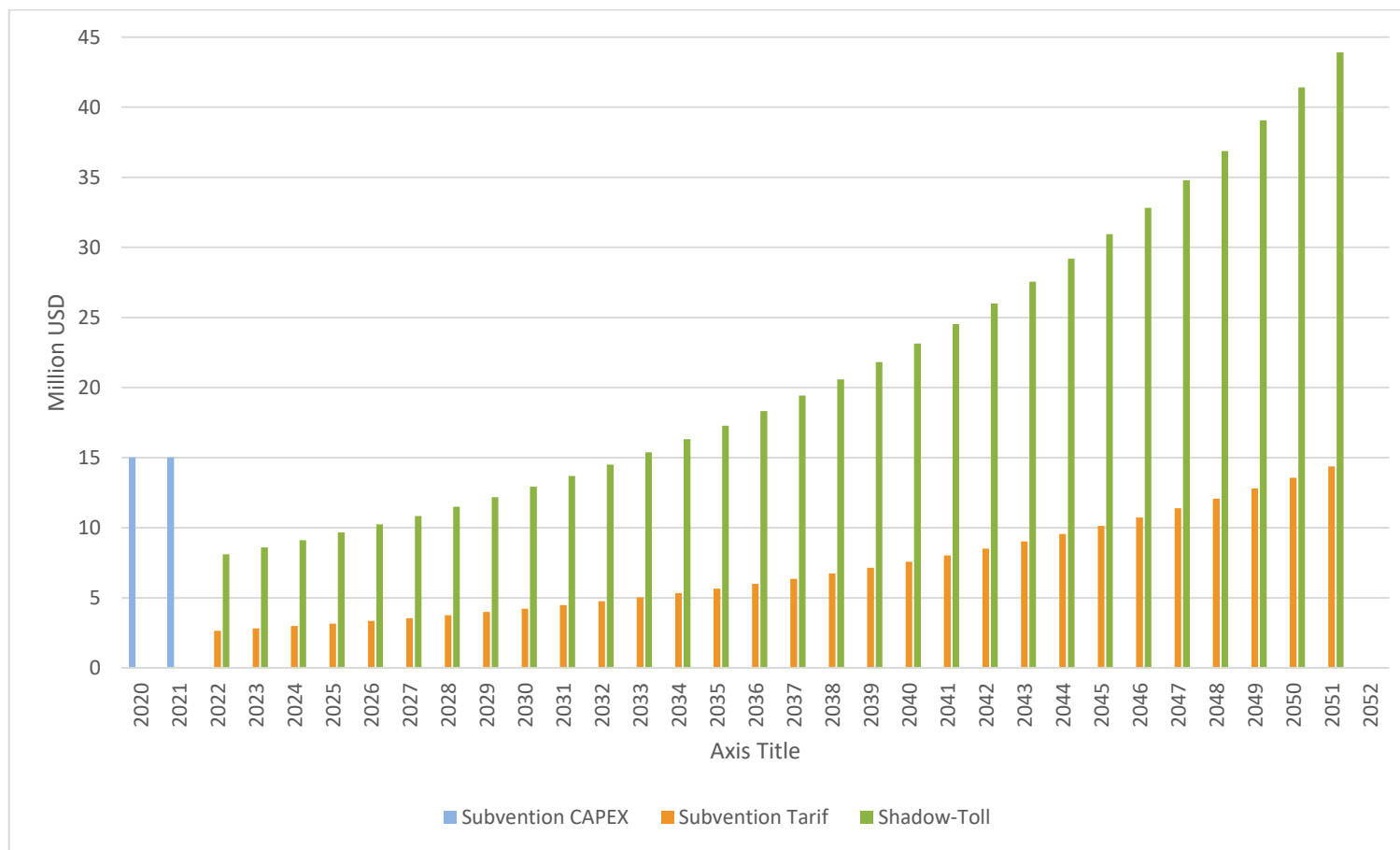
L'option de subvention du tarif, bien qu'avec une **VAN deux fois plus élevé** (28.48 MUSD vs 13.65), offre des **dynamiques de paiement annuel plus favorables** et pourrait mieux convenir aux contraintes budgétaires du gouvernement du Sénégal. Le gouvernement déboursier des paiements annuels évolutifs entre le début de l'exploitation et la fin de l'exploitation se situant entre 2,65 MUSD et 14,37 MUSD.

Enfin, l'option du « Shadow-Toll » montre clairement le **coût associé à l'acceptation sociale du projet**. En effet, c'est l'option qui présente la VAN des paiements publics la plus élevée (62.18MUSD) et les déboursements annuels les plus importants sur la durée du projet.

Le tableau ci-dessous illustre les cash-flows des paiements publics associés aux 3 options.

<sup>134</sup> Nous actualisons les paiements publics afin de mieux comparer les 3 scénarios. Le taux d'actualisation est de 12% pour les subventions du CAPEX et du tarif et de 15% pour le Shadow-Toll

**Figure 5-10 : Flux des paiements publics annuels suivant les différents scénarios pour le projet de Pont de Ziguinchor**



### 5.3.6 Prochaines étapes

#### Principales conclusions

Le projet de second pont de Ziguinchor présente un potentiel pour un développement en PPP. Dans cette phase d'analyse préliminaire, les résultats montrent qu'il peut être financièrement viable s'il bénéficie d'un financement public complémentaire. L'option la moins onéreuse en valeur absolue (VAN des paiements publics) est celle comprenant une contribution publique au CAPEX. Cette option toutefois demande un montant de liquidités important, venant peser sur les dépenses publiques. L'option où le Gouvernement assure à la société privée un financement compensatoire en complément du tarif est pour sa part plus onéreuse en valeur absolue mais offre des paiements périodiques plus abordables pour le budget national.

Au-delà des aspects financiers, le projet du second pont de Ziguinchor doit considérer deux enjeux principaux pour son développement :

3. Le problème de sécurité dans la région du Sud du Sénégal. Des assurances et une rémunération de ce risque sécurité seront déterminantes pour intéresser les potentiels partenaires privés au développement du projet.
4. La capacité de la partie publique à lever les fonds nécessaires, que ce soit pour participer au financement du CAPEX du projet, pour assurer le financement compensatoire, ou pour honorer le paiement du péage virtuel (Shadow Toll). A noter que dans ces cas de figure, des garanties pourraient s'avérer nécessaires pour rassurer et intéresser les potentiels partenaires privés au développement du projet.
5. L'identification de système de financement innovant avec des systèmes de péage adaptés pourrait être étudié. En prenant en compte le potentiel économique de la région, particulièrement sur le plan agricole, un système de péage au poids pourrait être évalué.

#### Prochaines étapes

Afin d'avancer dans le développement du projet de second pont de Ziguinchor en PPP, il est recommandé de conduire les étapes suivantes :

1. Réaliser une étude de faisabilité en PPP du projet, qui inclura :
  - a. Une étude de faisabilité technique
  - b. Une étude de faisabilité économique et financière
  - c. Une étude juridique et institutionnelle
  - d. Une étude socio-environnementale.

2. Recruter un consultant pour la préparation des dossiers de passation de marché et le conseil en transaction
3. Lancer les appels d'offres, sélectionner et négocier le contrat avec le partenaire privé.
4. Mettre en œuvre le projet
5. Assurer le suivi contractuel.

## Calendrier proposé

Figure 5-11 : Proposition de chronogramme pour le chemin critique du projet de pont de Ziguinchor

Chronogramme du chemin critique		2019				2020								2021								2022										
Activités	Semaines	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4
1.1	Etude de faisabilité en PPP																															
1.2	Passation du marché																															
1.3	Finalisation du financement (Closing) - y compris obtention des garanties																															
1.4	Début de la construction																															

Source : Analyse CPCS



## 5.4 Analyse du chemin critique d'un projet routier – cas du projet d'élargissement de la RN2 en 2X2 voies : section Thiès - Saint-Louis - Rosso

### 5.4.1 Cadrage du projet

#### Description du projet

Le présent projet fait partie du Schéma Directeur Routier et Autoroutier National 2015 – 2035 développé par le Ministère des Infrastructures, des Transports Terrestres et du Désenclavement.

Le projet consiste en l'élargissement de la route nationale N°2 existante en 2X2 voies sur la section Thiès – Saint-Louis – Rosso. Le projet prévoit également l'aménagement des voies de contournement à Thiès et à Tivaoune. Le projet concerne les régions Thiès, Louga et Saint-Louis. La RN2 constitue également un axe stratégique pour le corridor Sénégal – Mauritanie et la route eurafricaine Dakar – Saint-Louis – Rosso – Tanger – Madrid.

L'objectif du projet tel que défini dans les études APD est de :

*« Accroître l'efficacité des services offerts par le réseau routier afin d'améliorer la compétitivité de l'économie nationale, de réduire la pauvreté et d'appuyer les secteurs de production à travers la réduction des coûts de transport.*

*Il vise aussi à rééquilibrer les régions par une meilleure politique d'aménagement du territoire. Il servira en outre de levier important dans la promotion touristique de la région Nord-Ouest. »*

En plus d'améliorer le niveau de service de la route et les conditions de trafic, de confort et de sécurité, le projet joue un rôle économique très important. Il améliorerait significativement les conditions d'évacuation des produits agricoles dans la zone nord du pays, ainsi que le développement du tourisme.

Les aménagements prévus<sup>135</sup> consistent en :

---

<sup>135</sup> Rapport d'études techniques d'exécution, études socio-économiques et élaboration DAO pour les travaux d'élargissement de la RN2 en 2X2 voies section Thiès – Saint-Louis – Rosso, réalisé par CIRA en Avril 2018.

- La mise en 2 x 2 voies séparées de la chaussée de la route nationale N2 entre Thiès et Rosso ;
- La réhabilitation des sections de la Voie de Contournement Nord (VCN) de Thiès existantes en 2 x 2 voies ;
- La mise à 2 x 2 voies de la section de la Voie de Contournement Nord (VCN) de Thiès existante en chaussée bidirectionnelle ;
- L'aménagement de la Voie de Contournement Nord (VCN) de Tivaoune avec une chaussée bidirectionnelle ;
- L'aménagement d'une voie de contournement de Saint-Louis en 2 x 2 voies ;
- Divers autres aménagements, réhabilitation d'ouvrages et équipements nécessaires à la bonne fonctionnalité des axes cités ci-dessus.

**A noter que dans le cadre notre mission visant à conduire une analyse du projet pour sa réalisation en PPP, nous avons incluse dans le projet les parties gestion et entretien de la route.**

La carte ci-dessous offre une représentation SIG du linéaire étudié.

Figure 5-12 : Cart SIG du projet d'élargissement de la RN2 en 2X2 voies – section Thiès - Saint-Louis - Rosso



### Priorité du secteur public

Le projet d'élargissement de la RN2 en 2X2 voies – section Thiès - Saint-Louis - Rosso est présent dans le Schéma Directeur Routier et Autoroutier National (SDRAN) 2015 – 2035. Ce document de stratégie fixe les grandes orientations du Sénégal pour le développement des infrastructures.

Le projet joue également un rôle déterminant dans les objectifs d'intégration régionale du Sénégal. Il permet d'améliorer les conditions de transport sur le corridor Sénégal – Mauritanie. A noter que le pont de Rosso étant actuellement en construction, la réalisation de ce projet améliorerait significativement les échanges entre la Mauritanie et le Sénégal.

Enfin, le projet d'élargissement de la RN2 en 2X2 voies – section Thiès - Saint-Louis - Rosso fait partie des projets du Sénégal inscrits dans le Programme économique régional PER 2 de l'UEMOA, le programme Investir en UEMOA, le programme communautaire de développement de la CEDEAO et le programme du NEPAD/PIDA<sup>136</sup>.

La présence de ce projet dans ces différents documents stratégiques et plateforme confirme qu'il constitue une priorité importante pour les autorités sénégalaises.

### Degré de préparation du projet

Le projet est porté par l'AGEROUTE et bénéficie des différentes études de faisabilité pour sa réalisation à travers un marché public. Les études sont également relativement récentes (2018).

Le projet a été préparé à travers l'élaboration des documents suivants, constituant ensemble l'APD :

- Un rapport d'étude technique ;
- Un rapport d'étude économique ;
- Un rapport d'étude géotechnique ;
- Un rapport d'étude hydraulique ;
- Un rapport d'étude topographique ;
- Un rapport confidentiel comprenant le devis quantitatif et estimatif du projet.

### Potentiel PPP du projet

Le projet n'est pas prévu d'être réalisé en PPP dans les différents documents stratégiques où il est cité. La structuration actuelle consiste à réaliser l'élargissement de la route à travers un contrat EPC et à réaliser l'entretien de la route avec une gestion directe par AGEROUTE comme tout le reste du réseau routier national classé.

Néanmoins, l'analyse conduite dans cette mission a considéré le potentiel du projet à être réalisé à travers un mode contractuel GENIS<sup>137</sup>. Avec un linéaire de 298 Km et des coûts d'élargissement/réhabilitation estimés à plus de 347 milliards, le projet présente un potentiel pour intéresser le secteur privé. En effet, la taille du projet est un critère significatif d'attrait du

---

<sup>136</sup> <http://www.initiative-ppp-afrique.com/Afrique-zone-franc/Pays-de-la-zone-franc/Senegal/Projets-PPP>

<sup>137</sup> Gestion et Entretien par Niveau de Service de la route. Concept expliqué plus en détail dans le chapitre 4.

secteur privé dans le cadre d'un marché GENIS<sup>138</sup>. Le projet constituerait également un GENIS complet intégrant la réhabilitation/élargissement, l'entretien courant, l'entretien périodique et éventuellement des travaux d'urgence. Cette configuration renforce le potentiel du projet pour sa réalisation en GENIS.

De plus, il convient de noter que le Sénégal cherche à réaliser un projet pilote en GENIS depuis plusieurs années. La route nationale RN2 est un axe qui a été considéré dans les tentatives de réalisation de projets pilotes GENIS au Sénégal.

Une analyse de faisabilité en GENIS du projet devrait confirmer ce potentiel et éclairer la décision des autorités à réaliser le projet suivant un mode contractuel GENIS.

## 5.4.2 Analyse du cadre juridique et institutionnel

### Cadre juridique

Si les institutions porteuses de projet de PPP routiers peuvent s'appuyer sur le cadre juridique existant des transports pour mettre en œuvre leurs compétences et le cas échéant déléguer une partie de leur mission, elles doivent ensuite se référer aux règles du cadre général des PPP pour conduire le développement et la mise en œuvre de leurs projets de PPP.

Pour rappel, deux types de contrats de PPP existent et sont régis par deux textes différents. Il s'agit des délégations de service public (DSP)<sup>139</sup>, d'une part, et des contrats de partenariat (CP)<sup>140</sup>, d'autre part.

En sus des dispositions spécifiques au secteur des transports et celles des PPP, les dispositions du code de l'urbanisme<sup>141</sup> sont aussi applicables au présent projet. En effet, dans la mesure où la RN2 traverse plusieurs communes, des particularités juridiques s'appliqueront au projet dans ses composantes urbaines. En particulier, l'article 15 prévoit :

*« Les trames viaires conçues dans les Schémas Directeurs d'Aménagement d'Urbanisme (SDAU), les Plans Directeurs d'Urbanisme (PDU) et les Plans d'Urbanisme de Détails (PUD) doivent obligatoirement préciser les emprises et tracés des routes nationales,*

---

<sup>138</sup> La Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (EBRD) a défini des critères requis pour le lancement de projet de type GENIS dans « Policy Challenges in the Implementation of Performance-based Contracting for road maintenance (EBRD) » dans lequel on retrouve le critère de la Taille.

<sup>139</sup> Les DSP sont réglementées par le Décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des marchés publics

<sup>140</sup> Le contrat de partenariat est réglementé par la loi n°2014-09 du 20 février 2014 relative aux contrats de partenariat telle que modifiée par la loi n° 2015-03 du 12 février 2015 en modifiant l'article 31

<sup>141</sup> LOI n° 2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'Urbanisme.

*départementales et communales ainsi que ceux des chemins de fer à l'intérieur des périmètres des collectivités locales.*

*Dans chacun de ces différents documents précités, le règlement d'urbanisme doit, clairement, indiquer le plan d'alignement et les mesures de préservation des emprises. »*

**Il en découle que le cadre juridique du présent projet s'articulera autour de trois axes majeurs :**

- **Le cadre juridique des transports,**
- **Le cadre général des PPP**
- **Le code de l'urbanisme.**

### **Cadre institutionnel**

L'Agence des Routes et de Gestion des Routes (AGEROUTE) est responsable de la mise en œuvre de tous les travaux de construction, de réhabilitation et d'entretien de routes, de ponts et autres ouvrages d'art ainsi que de la gestion du réseau routier classé<sup>142</sup>.

L'AGEROUTE est notamment en charge :

- De conduire des projets et travaux routiers ;
- De mener les études techniques, y compris les études de faisabilité pour tous les projets routiers ;
- De conseiller et d'accompagner les collectivités locales dans la mise en œuvre de projets routiers.

L'AGEROUTE dispose d'expérience dans le développement de projets de participation du secteur privé (PSP), en particulier via les autoroutes à péage.

A noter que les collectivités locales dont les territoires sont traversés par le projet devront aussi être impliquées. En effet, l'organisation décentralisée au Sénégal, réglementée par le Code général des collectivités locales (Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013), prévoit en article 81 que les autorités locales doivent exercer notamment les compétences suivantes :

*« 2. Le plan général d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, ainsi que l'autorisation d'installation d'habitations ou de campements ;*

---

<sup>142</sup> Article 2 du décret n°2010-430 du 1er avril 2010 portant création et fixant les règles d'organisation et fonctionnement de l'Agence des Travaux et de Gestion des Routes (Ageroute Sénégal)

*10. le classement, le reclassement, l'ouverture, le redressement, l'alignement, le prolongement, l'élargissement ou la suppression des voies et places publiques ainsi que l'établissement, l'amélioration, l'entretien des pistes et chemins non classés »*

Toutefois, si le projet relève de plusieurs communes, alors le rôle de l'AGEROUTE sera d'autant plus utile pour coordonner les différentes entités compétentes.

De plus, le Fonds d'Entretien Routier Autonome (FERA) créé en 2007<sup>143</sup> a pour rôle de « mobiliser les ressources nécessaires au financement de l'entretien routier » et de « financer l'entretien et l'exploitation du réseau routier de manière efficace et transparente ». Il aura donc à participer au développement du projet de RN2.

**Ainsi, le schéma institutionnel de mise en œuvre du projet est clair pour le projet RN2 : la responsabilité de mener la mise en œuvre pourra revenir à l'AGEROUTE qui assurerait une coordination avec les collectivités locales concernées par le projet. L'AGEROUTE devra aussi assurer l'implication du FERA en ce qui concerne les paiements de la partie « gestion-entretien » du projet.**

### Synthèse des considérations légales, réglementaires et institutionnelles

#### Legal

Le cadre juridique du présent projet s'articulera autour de trois axes majeurs :

- Le cadre juridique des transports,
- Le cadre général des PPP, notamment le Loi 2009/14 sur les Contrats de Partenariats
- Le code de l'urbanisme (via l'inclusion du projet dans les documents d'urbanisme pertinents)

#### Institutionnel

Le schéma institutionnel de mise en œuvre du projet apparaît suffisamment lisible pour le projet RN2 : la responsabilité de mener la mise en œuvre pourra revenir à l'AGEROUTE qui assurera une coordination avec les collectivités locales concernées par le projet. L'AGEROUTE devra aussi assurer l'implication du FERA en ce qui concerne les paiements de la partie « gestion-entretien » du projet.

---

<sup>143</sup> Décret n° 2007-1277 du 30 octobre 2007 portant création, organisation et fonctionnement du Fonds d'Entretien Routier Autonome du Sénégal.

### 5.4.3 Effets socio-économiques et environnementaux

#### Revue de l'analyse socio-économique

Le projet dispose d'une étude socio-économique récente (2018) conduite par le cabinet CIRA pour le compte de l'AGEROUTE et financée par la BOAD<sup>144</sup>. Cette étude met en exergue l'éligibilité économique du projet d'aménagement en 2 x 2 voies de la route Thiès - Saint-Louis - Rosso ainsi que ses retombées positives sur les économies régionale et nationale.

L'étude a permis de valoriser les bénéfices économiques « classiques » du projet comme le gain de temps, la diminution du coût d'exploitation des véhicules et l'amélioration de la sécurité routière. **Le Taux de Rendement Économique (TRIE) du projet identifié par l'étude est de 20,6%**. Ce taux se situe bien au-delà du minimum requis par le Gouvernement du Sénégal pour conduire un projet d'infrastructure<sup>145</sup>.

Par ailleurs, il apparaît clairement dans l'étude que **d'autres d'impacts économiques positifs sont à prévoir suite à l'aménagement de la RN2**. Il s'agit notamment de :

- La création d'emplois directs et indirects dans la zone de projet,
- La stimulation des activités touristiques, culturelles et commerciales,
- La plus-value foncière dans la zone d'influence directe du projet,
- L'amélioration de l'accès aux infrastructures d'éducation et de santé.

#### Considérations environnementales

Sur le plan environnemental, l'étude APD mis à notre disposition ne comporte pas les aspects environnementaux du projet. A noter toutefois que dans le résumé exécutif de l'étude<sup>146</sup>, il existe une quantification budgétaire des mesures environnementales et sociales à prendre pour le projet<sup>147</sup>. Cette donnée laisse à penser qu'une étude environnementale est disponible sans toutefois que nous y ayons eu accès. Dans ce cas de figure, **les parties intéressées par le projet pourraient s'appuyer sur cette étude environnementale apparemment récente**.

---

<sup>144</sup> ÉTUDES TECHNIQUES D'EXÉCUTION, ÉTUDES SOCIO-ÉCONOMIQUES ET ÉLABORATION D'UN DOSSIER D'APPEL D'OFFRES POUR LES TRAVAUX D'ÉLARGISSEMENT DE LA RN2 EN 2X2 VOIES SECTION THIÈS - SAINT-LOUIS – ROSSO. Cabinet CIRA Mali pour AGEROUTE. 2018

<sup>145</sup> Le taux d'actualisation de 12% a été utilisé dans les différents rapports d'étude économique et social reçu et constitue également le taux d'actualisation sociale appliqué le plus souvent au Sénégal. Cf. rapport « Détermination d'un taux d'actualisation sociale des projets d'investissement public au Sénégal – Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan ».

<sup>146</sup> AVANT PROJET DÉTAILLÉ. RAPPORT CONFIDENTIEL. CIRA. Avril 2018

<sup>147</sup> 3 184 323 470 FCFA



#### **5.4.4 Analyse qualitative des risques du projet**

Les enjeux pour la concrétisation du projet d'élargissement de la RN2 en 2X2 voies – section Thiès - Saint-Louis - Rosso se distinguent en fonction des phases de la mise en œuvre (développement, financement, construction, gestion et entretien).

Plusieurs aspects liés à ces enjeux sont à prendre en compte pour la préparation du projet et sa mise en œuvre. Nous avons noté quelques aspects particuliers qui pourraient constituer des risques pour le projet. Nous les présentons ci-dessous.

Avant d'analyser les différents risques, nous présentons brièvement le modèle GENIS ci-dessous.

##### **Le modèle GENIS**

Le GENIS est un modèle de contrat destiné à améliorer l'efficacité et la qualité de la gestion et de l'entretien des routes. Les GENIS appartiennent à la famille des marchés à obligation de résultat. Selon les directives de passation de marchés de 2004 de la Banque mondiale, les marchés à obligation de résultat sont des marchés basés sur des appels d'offres concurrentiels dont les paiements sont faits sur la base des résultats mesurés contrairement aux marchés traditionnels où les paiements sont faits sur la base des quantités réalisés.

Le GENIS se réfère donc à un modèle de marché d'entretien des routes dans lequel le paiement pour l'entretien des routes est lié à l'atteinte de performances minimales spécifiées dans le contrat. Il diffère significativement des contrats traditionnels d'entretien des routes pour lesquels le paiement de l'entreprise contractante dépend des moyens mobilisés et des quantités de travaux réalisées et contrairement observées.

À l'inverse des contrats classiques où le Maître d'Ouvrage définit les spécifications techniques et estime les quantités de travaux à réaliser, dans les contrats GENIS le Maître d'Ouvrage définit des indicateurs de performance liés au niveau de service que l'entreprise exécutante doit rencontrer en gérant l'entretien des routes. Dans les marchés GENIS, le rôle de l'entreprise n'est plus d'être uniquement un partenaire exécutant, elle participe activement à la planification et à la gestion pour la préservation des actifs routiers.

Les applications du GENIS en entretien routier peuvent être assez simples en couvrant certaines activités basiques d'entretien routier ou relativement complètes et complexes en couvrant toutes les activités liées à la gestion et la maintenance de l'actif routier. On parle souvent de GENIS « simple » et de GENIS « complet » en fonction du nombre d'actifs et de l'étendu des services<sup>148</sup>. Le tableau ci-dessous liste les différentes activités et éléments qui peuvent être inclus dans un GENIS complet.

---

<sup>148</sup> Performance-based contracting for preservation and improvement of road assets (World Bank)

**Table 5-12 : Liste d'actifs routiers qui peuvent être inclus dans un contrat de GENIS complet**

Revêtement de chaussée ;	Éclairage ;
Accotements ;	Clôture ;
Les talus ;	Glissières ;
Les nids de poule ;	Barrières ;
Système de drainage ;	Ralentisseurs ;
Bassins de rétention ;	Arbres de rue, arbustes et autres plantations ;
Drains ;	Végétation et esthétique ;
Bordures ;	Marquage au sol ;
Dalots ;	Rayures surélevées de la chaussée ;
Trottoirs ;	Autoroutes et feux de signalisation ;
Les bords de route ;	Des tunnels ;
Terre-pleins centraux ;	Des ponts ;
Signalisations et feux de circulation ;	Aires de repos ;
	Détecteurs de surtension ;
	Séparateurs huile/sable sur les ponts.

*Source:* Performance-based contracting for preservation and improvement of road assets<sup>149</sup>

Le GENIS présente certains avantages par rapport aux contrats d'entretien routier traditionnels, notamment :

- **L'approche GENIS permet d'obtenir des routes de meilleure qualité avec une satisfaction du service et du confort de l'utilisateur.** Par exemple, En Argentine, à travers le système GENIS (appelé CREMA dans le pays), le pays a réduit le pourcentage de routes avec un IRI<sup>150</sup> > 4 de 35% à 10% et le pourcentage de route en mauvaise condition (IRI > 5) de 11% à 2%, tout en augmentant le pourcentage de route en bonne condition de 65% à 90%<sup>151</sup>.
- **Le modèle GENIS permet de sécuriser le financement de l'entretien routier sur une longue durée.** Le plus souvent, les pays en développement financent la maintenance des routes en prenant en compte les contraintes budgétaires. Les contrats d'entretien routier traditionnels annuels permettent une flexibilité de l'ajustement des dépenses et facilitent la négligence de la maintenance des routes et leurs détériorations rapides. A travers l'approche GENIS qui est un contrat pluriannuel, le financement de l'entretien routier est sécurisé sur plusieurs années.

<sup>149</sup> Performance-based contracting for preservation and improvement of road assets (World Bank).

<sup>150</sup> International Roughness Index (IRI) est un indicateur de condition des chaussées du réseau routier

<sup>151</sup> Policy Challenges in the Implementation of Performance-based Contracting for road maintenance (EBRD)

- **Le modèle GENIS permet également de faire des économies sur le personnel et les coûts de transaction pour le secteur public.** Il permet de réduire le besoin en personnel d'encadrement pour la gestion et la maintenance des routes du côté du secteur public grâce aux responsabilités additionnelles transférées au secteur privé telles que la conception et la planification des travaux. Le secteur public voit son rôle réduit à des fonctions de gestion de contrat. Cela diminue considérablement les besoins en personnel. Par exemple, en Estonie quand 63% du réseau national était entretenu sous GENIS, le personnel des agences nationales et régionales de gestion des routes est passé de 2046 en 1999 à 692 en 2003<sup>152</sup>. Du fait également que **les appels d'offres sont lancés en périodes plus longues (3-5-10 ans ou plus)** au lieu de tous les ans, cela réduit significativement les coûts liés à la préparation et la gestion du processus d'appels d'offres.
- **Le modèle GENIS peut stimuler l'innovation chez le partenaire privé.** En laissant la latitude au secteur privé de conduire la conception et de planifier ses interventions, le modèle GENIS encourage le secteur privé à trouver les solutions les plus efficaces et les plus innovatrices pour réaliser les travaux et respecter les critères de performance définis. L'objectif du partenaire privé sera de minimiser les moyens à mobiliser pour maximiser son profit tout en respectant les termes du contrat.

### Définition des principaux risques identifiables

Dans cette partie, nous réalisons une analyse qualitative de certains risques potentiels du projet d'élargissement et d'entretien de la RN 2 sur le tronçon considéré. Pour chaque risque décrit, nous apprécions la probabilité de son occurrence sur 3 paliers : **faible, moyen et élevé.**

#### Risques Externes

##### Risques légaux

Ce risque concerne principalement les incertitudes légales ou réglementaires affectant le projet. Cela peut concerner entre autre des vides significatifs dans la loi PPP ou le système fiscal avec effet direct sur le projet pouvant mener à la détérioration de sa dynamique commerciale et éventuellement à l'arrêt du contrat.

Comme montré précédemment, le cadre juridique qui s'applique ici est clair et se base sur les dispositions relatives à la Loi 2009/14 sur les Contrats de Partenariats. **Le risque légal peut donc être considéré comme faible.**

##### Risques monétaire

---

<sup>152</sup> Policy Challenges in the Implementation of Performance-based Contracting for road maintenance (EBRD)

Le risque identifié ici concerne les cas où des changements de taux d'intérêt ou l'inflation affecterait significativement les résultats commerciaux du projet.

Actuellement, l'exposition du Sénégal à ce risque reste plutôt stable par rapport notamment grâce à l'arrimage du CFA à l'euro à taux fixe et une inflation maîtrisée (taux d'inflation inférieur à 1% dans la zone UEMOA pour les années 2017 et 2018<sup>153</sup>).

Néanmoins, il convient de noter que la CEDEAO prévoit de mettre en place une monnaie unique ECO à partir de 2020<sup>154</sup>. En fonction du calendrier de réalisation du projet et de l'adoption de cette monnaie, le niveau de risque monétaire pourrait varier.

En tout état de cause, dans le contexte monétaire actuel, ce risque paraît faible mais pour les raisons liées à l'ECO citées ci-dessus, **nous le catégorisons comme moyen.**

### Risques politiques

Les risques politiques concernent l'instabilité politique, le changement de régimes ou d'orientations politiques affectant le projet. Ces derniers peuvent entraîner en guise d'exemple des changements de réglementation, des ruptures unilatérales de contrat, une expropriation ou nationalisation au détriment du partenaire privé, ou des arrêts prolongés dans l'exécution ou l'exploitation de l'infrastructure.

Le Sénégal est un pays historiquement stable et est reconnu comme tel par les investisseurs internationaux<sup>155</sup>. **Le risque politique est faible** pour ce projet.

### Risques internes

#### Phase préparatoire

L'un des principaux risques dans la phase préparatoire concerne généralement le foncier. Il peut en effet arriver que le foncier ne réponde pas aux spécifications du projet ou qu'il y ait du retard de la part du gouvernement dans la sécurisation du site.

Il est prévu dans le cadre de ce projet d'élargir et de réhabiliter la route nationale RN2. Il pourrait être nécessaire de déplacer des personnes dans les sections traversant les villes pour atteindre les largeurs d'emprise souhaitées. Ce processus de relocalisation nécessite une grande

---

<sup>153</sup>

[https://www.bceao.int/sites/default/files/2019-03/Rapport\\_PM\\_Mars\\_2019\\_version\\_finale%20\\_0.pdf](https://www.bceao.int/sites/default/files/2019-03/Rapport_PM_Mars_2019_version_finale%20_0.pdf)

<sup>154</sup> <https://www.jeuneafrique.com/797131/economie/eco-future-monnaie-unique-de-la-cedeao-les-chefs-detat-maintiennent-lobjectif-de-2020/>

<sup>155</sup> Le Sénégal est dans la première moitié du Classement « Doing Business 2019 » pour les pays d'Afrique subsaharienne. *Doing Business. Données clés : Afrique subsaharienne. Banque Mondiale. 2019*

attention et peut souvent entraîner des retards dans l'exécution des projets. A noter toutefois que le Sénégal a une expérience pratique de projets similaires et des actions foncières associées.

Pour ces différentes raisons, **nous considérons ce risque comme moyen.**

### Phase de construction

On retrouve dans les risques de la phase construction l'allongement des délais, le dépassement des coûts et des défauts de conception ou de qualité de construction affectant les performances prévues de l'infrastructure.

Plusieurs ouvrages similaires ont été réalisés dans le pays. Aussi bien AGEROUTE que les potentielles entreprises présentes au Sénégal qui pourraient être intéressé par ce type de projet disposent de suffisamment d'expérience pour réaliser ce type de projet dans les règles de l'art.

Il convient de noter toutefois que les projets de construction connaissent généralement des dépassements de délais ou de coût (d'après de récentes études, 98% des grands projets d'infrastructures ont des dépassements de coûts ou des retards<sup>156</sup>). **Nous considérons ainsi ce risque comme moyen.**

### Phase d'exploitation

Les risques en phase d'exploitation peuvent concerner :

- Le risque lié à la disponibilité : un des critères de performance à considérer dans le cadre du GENIS est la disponibilité de l'actif. Il peut être dû à un défaut d'entretien du partenaire privé ou à des cas de force majeure nécessitant des travaux d'urgence. Il y a également lieu de noter que le Sénégal ne dispose d'aucune expérience GENIS.
- Le risque de paiement du partenaire privé par la partie publique : dans le cadre du GENIS, la partie privée est rémunéré par la partie publique sous condition de respect de critère de performance bien définie. Pour des raisons de contraintes budgétaires, il peut arriver que la partie publique ne respecte pas ses engagements de paiement de disponibilité.

Vu les besoins en financement du projet et le manque d'expérience en contrat de type GENIS du Sénégal, nous considérons **le risque en phase d'exploitation élevé.**

### Risques reliés aux transferts d'actifs

---

<sup>156</sup> <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/the-construction-productivity-imperative>

Ce risque concerne la possibilité que l'actif transféré à la fin du contrat ne soit pas dans de très bonnes conditions, le rendant ainsi inexploitable. Le principe même du GENIS consistant à assurer une maintenance de qualité, ce risque peut être considéré **comme faible**.

### Synthèse : matrice de répartition des risques pour un GENIS

Nous présentons dans le tableau ci-dessous une matrice de synthèse des risques potentiels pour le projet et leur appréciation suivant une analyse qualitative. Nous proposons également, en phase préliminaire, une allocation du risque à la partie qui pourrait mieux la supporter.

Table 5-13 : Matrice de répartition des risques pour la réalisation du projet en GENIS

Type de risque		Probabilité	GENIS
6.	Risques légaux	FAIBLE	
7.	Risques monétaires	MOYEN	
8.	Risques politiques	ÉLEVÉ	
9.	Force majeure	FAIBLE	
22.	Retard dans l'élaboration et l'exécution du projet	MOYEN	
23.	Appel d'offres infructueux	FAIBLE	
24.	Incapacité du soumissionnaire sélectionné à lever des fonds	MOYEN	
25.	Délai pour l'acquisition des terrains	FAIBLE	
26.	Dépassement des coûts	MOYEN	
27.	Le non-respect des critères de performance à l'achèvement	FAIBLE	
28.	Risques environnementaux	MOYEN	
29.	Domages causés à des tierces parties	MOYEN	
30.	Dépassement de coûts d'exploitation	ÉLEVÉ	
31.	Risque de non-paiement	ÉLEVÉ	
32.	Risque commercial	ÉLEVÉ	
33.	Risques techniques	MOYEN	
34.	Risque de transfert d'actifs	FAIBLE	
35.	Risque valeur terminale	FAIBLE	
36.	Impossibilité de continuer l'exploitation	FAIBLE	
37.	Défaut de paiement du concessionnaire	FAIBLE	
38.	Défaut de paiement du gouvernement	FAIBLE	

Source : Analyse CPCS

## 5.4.5 Analyse financière préliminaire

### Hypothèses principales

Les données qui nourrissent la modélisation financière sont issues des documents reçus de l'AGEROUTE pour ce qui concerne les coûts d'investissement et les coûts d'entretien. Pour les autres aspects (« hurdle rate », hypothèses de financement, ratios financiers, etc.), nous avons construit des hypothèses sur la base de notre expérience et de comparables.

### Coûts de construction

Le rapport d'étude économique APD du projet reçu de l'AGEROUTE estime le coût du projet à **347 479 000 000 CFA** réparti selon le tableau ci-dessous.

Table 5-14 : Coût des investissements

Description	Coûts en Million FCFA	Coûts en Million USD
Coût Lot 1 : Sortie de Thiès à limite régionale de Thiès, y/compris aménagement dans Thiès Ville	68 953	117,22
Coût Lot 2 : Limite régionale de Thiès à l'entrée de Saint-Louis	129 454	220,07
Coût Lot 3 : Entrée Saint-Louis à Rosso, y/c aménagement dans Saint-Louis	149 072	253,42
<b>Total</b>	<b>347 479</b>	<b>590,71</b>

Par ailleurs, il faudrait noter que dans le cadre du modèle GENIS, le financement du CAPEX est apporté par la partie publique et payé en totalité à la fin des travaux de construction. Il n'y a pas de lissage du paiement.

### Coûts d'exploitation

Le rapport de l'étude économique APD prévoit les coûts d'opération d'entretien ci-dessous :

Table 5-15 : Coûts d'entretien courant et périodique

Type de route	Tâche	Coût unitaire FCFA/km	Fréquence / Normes d'entretien
Route en béton bitumineux	Point à temps	1 500 000	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 fois par an</li> <li>Ou si le nombre de nids de poule dépasse 20 par km</li> </ul>
	Entretien courant divers	800 000	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 fois par an</li> </ul>

Type de route	Tâche	Coût unitaire FCFA/km	Fréquence / Normes d'entretien
	Entretien périodique avec revêtement en béton bitumineux	100 000 000 <sup>157</sup>	• Tous les 12 ans

### Revenus

Ce projet a été analysé avec un développement en GENIS (PPP à paiement public). Sous cette forme, la partie publique assure un paiement de disponibilité à la partie privée moyennant le respect de certains critères de performance définis.

Ainsi, les revenus du projet établis dans le modèle (paiement de l'autorité publique) ont été estimés pour assurer une viabilité financière du projet à une hauteur jugée intéressante pour la partie privée. Il a été ainsi considéré un premium de 25% sur les coûts d'entretien estimé afin de couvrir certains risques pris par la partie privée dans le cadre d'un contrat GENIS (préfinancement de l'entretien et paiement à l'atteinte des critères de performance, investissement en équipement pour un contrat demandant la mobilisation du matériel sur une longue durée, le risque lié au paiement par la partie publique, etc.). Plus spécifiquement, le premium de 25% permet d'obtenir à travers la modélisation une marge brute de 20% et un résultat net de 14% (des indicateurs qui reflètent les résultats attendus par une entreprise dans le secteur du BTP en Afrique l'Ouest).

### Structure et termes de financement

Dans le cadre de ce projet, le gouvernement du Sénégal apporterait le financement nécessaire pour la réalisation des travaux pour l'élargissement de la RN2 en 2X2 voies – section Thiès - Saint-Louis - Rosso. Le gouvernement signerait néanmoins un contrat avec un partenaire privé qui réaliserait les travaux et assurerait également la gestion et l'entretien de la route sur 12 ans.

L'analyse a consisté principalement à comparer la réalisation du projet suivant deux options :

- **Option traditionnelle** où on réaliserait d'un côté les travaux de construction suivant un contrat EPC avec une société donnée et d'une autre côté un contrat d'entretien pluriannuel à la fin des travaux de construction suivant un autre processus d'appel d'offres, soit 2 contrats distincts.
- **Option GENIS** avec un contrat unique intégrant la construction et l'entretien de la route. Il s'agira d'un contrat basé sur la performance.

<sup>157</sup> Nous avons divisé ce montant par 12 pour le ventiler tout au long du projet. Un entretien périodique sera réalisé dans le cadre du contrat.



En se basant sur les gains d'efficacité qu'offrent les contrats GENIS comparé aux contrats traditionnels, nous avons considéré une économie sur les coûts de construction de 25%<sup>158</sup> dans le cas de l'option GENIS.

### Résumé des hypothèses

Table 5-16 : Résumé des hypothèses principales pour l'analyse financière du projet d'élargissement de la RN2 en 2X2 voies – section Thiès - Saint-Louis – Rosso.

	Hypothèses
<b>Hypothèses générales</b>	
Durée du contrat	16 ans
Durée de construction	4 ans
Durée d'exploitation	12 ans <sup>159</sup>
<b>Hypothèses financières</b>	
Inflation	Non <sup>160</sup>
Taux d'imposition	30 % <sup>161</sup>
Investissements requis pour le CAPEX	590,71 MUSD
<b>Hypothèses opérationnelles</b>	
Coût d'entretien courant <sup>162</sup>	3,91 KUSD/an/km
Coût d'entretien périodique	14,17 KUSD/an/km
Paieement de disponibilité	22,60 KUSD/an/km

<sup>158</sup> Plusieurs études indiquent des économies dans les coûts pour les projets GENIS allant de 10 à 40% suivant les pays. Cf étude suivante : <https://www.carecprogram.org/uploads/Guide-Performance-Based-Road-Maintenance-Contracts.pdf>. Une étude de la Banque Mondiale sur le GENIS appliqué au Brésil montre également un gain d'efficacité sur le coût de la réhabilitation de 23% : [http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1227561426235/5611053-1229359963828/TP-31\\_PBC\\_Brazil.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1227561426235/5611053-1229359963828/TP-31_PBC_Brazil.pdf)

<sup>159</sup> Cette durée spécifique a été choisie pour prendre l'expérience limitée du Sénégal en GENIS tout en offrant la possibilité d'inclure dans la durée du contrat un entretien périodique (tous les 12 ans)

<sup>160</sup> Le taux actuel d'inflation étant inférieur à 1%, il n'a pas été considéré comme changeant la dynamique financière du projet

<sup>161</sup> Impôts sur les sociétés au Sénégal

<sup>162</sup> Un premium de 25% est appliqué sur ces coûts dans le cas de l'option GENIS

## Principaux résultats GENIS

Le tableau ci-dessous récapitule les résultats obtenus pour les deux modes contractuels.

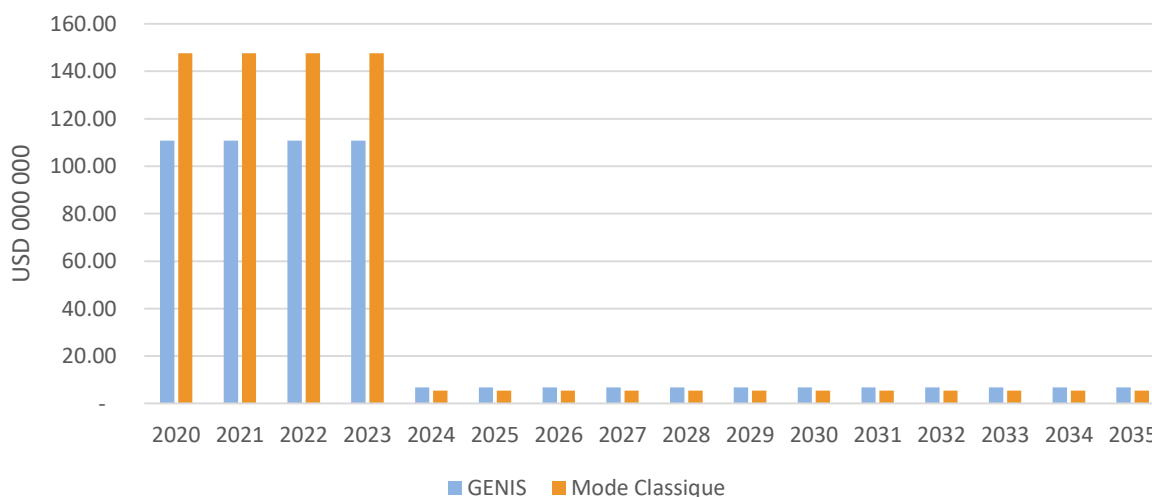
Table 5-17 : Comparaison pour la réalisation du projet de la RN2 suivant un mode GENIS ou mode classique<sup>163</sup>

	GENIS	Mode Classique
Coût CAPEX (MUSD)	443,04 <sup>164</sup>	590,71
Coût d'entretien (MUSD/an/km)	0,023 <sup>165</sup>	0,018
Coût d'entretien (MUSD)	80,90	64,72
<b>Coût Total (construction et entretien)</b>	<b>523,94</b>	<b>655,43</b>
<b>VAN paiements public<sup>166</sup></b>	<b>337,11</b>	<b>438,33</b>

Malgré l'application du premium sur les coûts d'entretien, les résultats montrent que l'option GENIS serait plus favorable en termes de coût total du projet et en VAN des paiements publics.

Le graphique ci-dessous montre les dynamiques financières du projet pour les deux options.

Figure 5-13 : Comparaison des Cash-Flow des paiements publics entre modèle classique et modèle GENIS



<sup>163</sup> EPC et entretien en deux contrats séparés

<sup>164</sup> La différence entre les deux options s'explique par le gain d'efficacité de 25% appliqué

<sup>165</sup> La différence entre les deux options s'explique par le premium de 25% appliqué sur le cas du GENIS

<sup>166</sup> Nous avons considéré un taux d'actualisation de 15% qui a été retenu comme « hurdle rate » pour les PPP à paiement public

### Application du modèle GENIS pour la RN2 – section Thiès - Saint-Louis - Rosso

Dans le cadre d'un contrat GENIS, le partenaire privé propose un montant forfaitaire pour la mise à niveau de la route (réhabilitation et élargissement) et son maintien à un niveau de service bien déterminé pendant une période définie. La partie élargissement et réhabilitation est payée sur la base d'une estimation par prix unitaire mais l'engagement contractuel reste forfaitaire pour transférer le risque construction vers la partie privée. Les prix unitaires seraient utilisés pour rémunérer la partie privée en cas de travaux d'urgence. Pour la partie gestion et entretien, l'entreprise est rémunérée sur la base d'un montant forfaitaire mensuel par kilomètre de route gérée et entretenue à condition du respect des critères de performance définis. Des coupes de factures peuvent être effectuées en cas de non-conformité par rapport aux critères prédéfinis.

Dans les contrats GENIS, une partie significative des risques est transférée au secteur privé qui ne joue plus un rôle d'exécutant uniquement mais aussi un rôle de gestionnaire et de planificateur de l'entretien routier. Il lui est donné en conséquence une marge de manœuvre importante pour la conception, la planification et l'exécution des travaux.

Dans notre cas, nous suggérons ainsi :

- Un financement de la partie élargissement du RN2 par la partie publique, sur la base d'un contrat forfaitaire pour transférer le risque conception, construction, dépassement de coûts ou délais vers le partenaire privé
- La gestion et l'entretien de la route sur la base d'un contrat de performance rémunéré sur la base d'un montant forfaitaire mensuel par kilomètre.

Les critères de performance ciblés pour le niveau de service sont en général définis à trois niveaux :

- La disponibilité de la route
- Le confort de l'utilisateur de la route
- La durabilité de la route.

### Considérations spécifiques sur les besoins de financement

La modélisation montre que, pour mener à bien le projet d'élargissement et d'entretien de la RN2, le Sénégal devra mobiliser des paiements importants pendant toute la durée du projet, notamment durant la phase construction : 110 MUSD/an pendant 4 ans pour l'option GENIS ou 147 MUSD/an pendant 4 ans pour l'option conventionnelle. L'option GENIS est toutefois celle qui présente l'exposition financière la moins importante.

Ainsi, le principal risque réside dans la **difficulté à mobiliser les fonds nécessaires pour assurer le financement du CAPEX et pour honorer les paiements de disponibilités** de la partie gestion et entretien.

En ce qui concerne les paiements de disponibilité, il faudrait assurer un paiement de 3,96 Milliards FCFA par an, soit environ 8,6% de la moyenne annuelle du financement du PERA entre

2012 et 2016<sup>167</sup>. En considérant que depuis la création du FERA en 2007 et sa mise en œuvre en 2009, le FERA n'a pas pu mobiliser suffisamment de fonds pour financer les besoins annuels identifiés par AGEROUTE<sup>168</sup>, la sécurisation du financement pour les paiements de disponibilité constitue un risque majeur à mitiger avant d'aller de l'avant avec ce projet GENIS.

En ce qui concerne le CAPEX, il est important de noter que le Sénégal a réussi, avec un grand succès, à mobiliser du financement pour plusieurs projets d'infrastructure ces dernières années. Le pays dispose en effet d'une crédibilité sur le marché financier. Les projets récents, PPP autoroute, TER et BRT notamment, ont montré la capacité du GdS à mobiliser des fonds, soit à travers l'émission d'obligations ou à travers l'obtention de prêts concessionnels avec ses partenaires techniques et financiers.

#### 5.4.6 Prochaines étapes

##### Principales conclusions

Le projet d'élargissement de la RN2 en 2X2 voies – section Thiès - Saint-Louis - Rosso présente un potentiel pour un développement en GENIS. Le Sénégal cherche depuis plusieurs années à expérimenter ce modèle et pourrait ainsi le faire sur cet axe. Cette section de route est suffisamment importante (298 km) pour attirer l'attention des partenaires privés<sup>169</sup>. Grâce aux travaux d'élargissement impliqué dans le contrat, le Sénégal pourra ainsi expérimenter un GENIS complet avec un encouragement de l'entreprise à réaliser des travaux de qualité vu qu'elle en assurera également la gestion et l'entretien.

Néanmoins, deux enjeux majeurs doivent être considéré pour le développement du projet d'élargissement de la RN2 en 2X2 voies – section Thiès - Saint-Louis - Rosso :

1. **La sécurisation du financement pour les travaux d'élargissement et la gestion et entretien de la route.** En effet, comme montré par la modélisation, les montants nécessaires pour la réalisation des travaux sont importants et doivent être de plus sécurisés avant le lancement de ce projet. Par ailleurs, le FERA qui assure le financement de l'entretien des routes au Sénégal a toujours été déficitaire par rapport aux besoins identifiés par AGEROUTE. Il faudrait prendre également des dispositions pour sécuriser le financement nécessaire à la rémunération de la gestion et de l'entretien de la route sur le long terme.

---

<sup>167</sup> PTG 2017-2019 Rapport final-Décembre 2016

<sup>168</sup> Source : AGEROUTE

<sup>169</sup> La Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (EBRD) a défini des critères requis pour le lancement de projet de type GENIS dans « Policy Challenges in the Implementation of Performance-based Contracting for road maintenance (EBRD) » dans lequel on retrouve le critère de la Taille.

2. **La prise en charge des risques de « cannibalisation » entre la RN2 et l'autoroute La Côtière** : au vu des tracés de ces deux axes, il apparaît clair que ces deux projets vont être en compétition vis-à-vis le trafic. Il faudrait analyser avant tout démarrage du projet les risques liés à l'introduction d'une clause de paysage et son incident sur la nature du projet. AGEROUTE portant actuellement ces deux projets, cela devrait faciliter la prise en charge en amont de ce risque.

### Prochaines étapes

Afin d'avancer dans le développement du projet d'élargissement de la RN2 en 2X2 voies – section Thiès - Saint-Louis - Rosso, nous avons identifié les étapes suivantes :

6. Faire une analyse pour la faisabilité du projet en GENIS
7. Identifier et sécuriser des sources de financement pour le CAPEX et la partie gestion et entretien
8. Embaucher un consultant pour la préparation des dossiers de passation de marché GENIS et le conseil en transaction
9. Lancer les appels d'offres et sélectionner le partenaire privé.
10. Mise en œuvre du projet
11. Faire le suivi contractuel.

## Calendrier proposé

Figure 5-14 : Proposition de chronogramme pour le chemin critique du projet de RN2

Chronogramme du chemin critique		2019				2020				2021				2022																					
Activités	Semaines	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4			
1.1	Analyse pour la faisabilité du projet en GENIS	■	■	■	■	■	■																												
1.2	Identification et sécurisation des sources de financement pour le CAPEX et la partie gestion et entretien					■	■	■	■	■	■	■	■																						
1.3	Passation de Marché												■	■	■	■	■																		
1.4	Début du contrat																	■																	

Source : Analyse CPCS

# Appendix A Cadre juridique et institutionnel PPP au Sénégal

## Projet de Directive relative aux PPP, UEMOA

### Projet de directive N°...../2016/CM/UEMOA

LE CONSEIL DES MINISTRES DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA)

VU le Traité de l'UEMOA,

VU le Règlement n°09/2007/CM/UEMOA portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats Membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ;

VU la Directive N° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant adoption du Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;

VU la Directive n°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ;

VU la Directive n°05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ;

VU les Directives n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances et n°09/2009/CM/UEMOA portant Plan Comptable de l'Etat (PCE) au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ;

VU la Directive n°02/2014/CM/UEMOA relative à la réglementation de la maîtrise d'ouvrage public déléguée au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ;

CONSIDERANT les déclarations de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement (CEEG) du 6 juin 2012, instruisant les institutions communautaires de prendre des dispositions pour « ...instaurer une nouvelle forme de gouvernance axée sur le Partenariat Public Privé (PPP) » ;

CONSIDERANT que pour faire de l'espace communautaire un véritable marché intégré, l'UEMOA a déjà obtenu des succès probants dans la coordination des politiques macroéconomique, monétaire, douanière et fiscale ;

CONSIDERANT qu'elle s'attache aujourd'hui à promouvoir une croissance économique forte et durable pour réduire l'incidence de la pauvreté et permettre la réalisation des Objectifs du Programme de Développement Durable à l'horizon 2030 ;

CONSIDERANT que dans cette dynamique, il est nécessaire pour les Etats membres de l'Union, d'accélérer le rythme des réformes permettant de tirer profit de la libéralisation économique, en réalisant des projets d'investissements structurants, à même de développer la croissance économique, de créer davantage d'emplois et de favoriser un accès plus accru des pauvres aux services sociaux de base ;

CONSIDERANT que dans un contexte de récession économique mondiale, de recul de l'aide publique au développement et de rationnement des ressources publiques, de telles mesures ne sauraient être entreprises seulement par les pouvoirs publics, sans compromettre leurs équilibres financiers déjà fragiles et sans alourdir la dette publique ;

CONSIDERANT que face à ces risques et à l'accroissement des besoins en matière d'infrastructures, des Etats membres ont entrepris d'associer le secteur privé pour concevoir, financer, construire, exploiter ou préserver des projets d'intérêt public, à travers des projets de Partenariat Public-Privé (PPP) qui devient un nouveau mode de financement des infrastructures dans la zone UEMOA ;

CONSIDERANT que l'hétérogénéité des règles de passation des partenariats public-privé au sein de l'Union est préjudiciable au processus d'intégration et qu'il convient de les harmoniser ;

CONSIDERANT que toute réglementation en matière de partenariats public-privé doit concourir à la réalisation d'objectifs visant à optimiser les choix stratégiques en matière de dépense publique adossés aux plans de développement des Etats membres, à favoriser la croissance, l'emploi, en particulier à travers l'insertion des jeunes, à promouvoir l'accès des petites et moyennes entreprises à ces nouveaux modèles contractuels, à accélérer le processus de décentralisation, à renforcer la convergence économique, l'intégration et les échanges intracommunautaires, à rendre plus efficace la lutte contre la corruption, les conflits d'intérêts dans toutes les phases de développement des projets ;

CONSIDERANT que la présente Directive vise ainsi à créer un nouveau cadre contractuel optimisé des partenariats public-privé, conçus comme des partenariats intégrés de développement, à caractères transformationnel et inclusif, garantissant les objectifs de développement des pays membres ;

CONSIDERANT aussi que les partenariats public-privé mis en œuvre dans le cadre de l'exploitation des ressources naturelles des Etats membres doivent servir, à travers l'utilisation des deniers publics en résultant, à satisfaire les droits économiques et sociaux des populations, tels que consacrés dans les conventions internationales et les réglementations des Etats membres, notamment en matière de santé, d'éducation, de respect de l'environnement ainsi qu'en matière sociale ;



CONSIDERANT par ailleurs que la mise en œuvre des partenariats public-privé doit d'une part, s'inscrire dans le respect par les parties au contrat des règles de concurrence à l'intérieur des secteurs dans lesquels se développent les projets et d'autre part, par les flux financiers qu'ils génèrent, contribuer à l'équilibre desdits secteurs ;

CONSIDERANT enfin que les Etats membres devraient favoriser le développement des projets de partenariat public-privé en instaurant un régime fiscal favorable applicable à ces contrats.

Sur proposition de la Commission de l'UEMOA ;

Après avis du Comité des Experts statutaires en date du.....2016 ;

ADOpte LA DIRECTIVE DONT LA TENEUR SUIT :

## TITRE PREMIER. DISPOSITIONS GENERALES

### **Article Premier : DES DEFINITIONS**

Aux fins de la présente Directive, on entend par :

**Affermage** : Le contrat de Partenariat Public Privé par lequel l'autorité contractante confie, pour une durée déterminée, à un fermier, personne morale de droit privé ou de droit public, la gestion et l'exploitation, la maintenance et, le cas échéant, tout ou partie du renouvellement d'ouvrages et équipements dont elle est le cas échéant propriétaire et que ce dernier gère à ses risques et périls, en vue de la fourniture d'un service public, moyennant le versement d'une contrepartie, sous forme de redevance ou de loyer, prélevée sur les ressources provenant de l'exploitation du service.

**Autorité contractante** : La personne morale de droit public ou de droit privé qui a le pouvoir de conclure un contrat de partenariat public-privé avec le soumissionnaire retenu pour l'exécution d'un projet relevant du champ d'application de la présente Directive.

**Convention d'aménagement** : Le contrat de Partenariat Public Privé par lequel une autorité contractante confie à un aménageur une mission à caractère global dans le cadre de laquelle, il peut être chargé au-delà de l'aménagement d'une zone déterminée, de la réalisation d'équipements, de bâtiments, de leur gestion ou commercialisation et plus généralement de l'exécution de toute opération d'exploitation de ladite zone qu'elle soit à caractère urbain, industriel, agricole, ou qu'elle ait pour objet de fournir des services, notamment logistiques ; l'aménageur est rémunéré sur les résultats de l'exploitation, voire partiellement par le versement d'une contribution publique.

**Contrat de concession** : Le contrat de Partenariat Public Privé par lequel une autorité contractante confie au concessionnaire, qu'il soit une personne morale de droit privé ou de droit public, ou un groupement de ces personnes, la conception et la construction d'un ouvrage, ou d'un équipement, tout ou partie de leur financement et à tout le moins leur

maintenance ou entretien et/ou leur exploitation en vue d'assurer un service public ou une opération d'intérêt général. Elle se caractérise par le mode de rémunération du concessionnaire à qui est reconnu le droit d'exploiter l'ouvrage à titre onéreux pendant une durée déterminée. La rémunération du concessionnaire est liée substantiellement aux résultats de l'exploitation. Dans tous les cas, le concessionnaire exploite le service en son nom et à ses risques et périls. Ce contrat est selon le cas, une concession de travaux et/ou de services.

**Contrat de partenariat public-privé à paiement public :** Le contrat par lequel une autorité contractante confie à un opérateur économique, pour une période déterminée, une mission comportant, l'apport d'un financement, total ou partiel, le cas échéant la conception et à tout le moins la construction, transformation, réhabilitation, rénovation, renouvellement, extension, d'ouvrages ou d'équipements ou d'autres investissements immatériels, cumulativement avec une mission d'entretien, de maintenance et, le cas échéant, de gestion et d'exploitation des ouvrages ou équipements ou d'autres investissements immatériels, ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice par la personne publique de la mission de service public ou de l'opération d'intérêt général dont elle est chargée. L'opérateur économique qui n'assume pas le risque commercial, reçoit de l'autorité contractante une rémunération échelonnée sur la durée du contrat dont le montant est lié à la disponibilité de l'ouvrage, des équipements ou des investissements immatériels et à des objectifs de performance qui lui sont assignés, ainsi, le cas échéant, qu'aux recettes annexes éventuelles générées par son activité.

**Entreprise communautaire :** Toute entreprise dont le siège social est situé dans un Etat membre de l'UEMOA.

**Entreprise nationale :** Toute entreprise dont le siège social est situé dans un Etat membre de l'UEMOA, dont elle est aussi le résident fiscal et dont le capital est détenu par des ressortissants personnes physiques de cet Etat.

**Opérateur économique :** La personne morale ou le groupement de personnes morales, y compris des associations temporaires d'entreprises, qui se porte candidat ou soumet une offre en vue de conclure un contrat de partenariat public-privé avec une autorité contractante.

**Partenariat Intégré de Développement :** Cadre de référence inclusif des partenariats public-privé, mis en œuvre sous leurs diverses formes contractuelles telles que visées dans le champ d'application de la présente Directive, axé sur la poursuite d'objectifs, tels que le développement durable, la transformation de l'économie, l'optimisation de la dépense publique adossée au renforcement des droits économiques et sociaux des populations, déclinés dans la stratégie de promotion des partenariats public-privé adoptée par le Conseil des Ministres de l'UEMOA.

**Partenariat Public-Privé :** tout contrat écrit conclu à titre onéreux par lequel une autorité contractante confie à un opérateur économique, pour une durée déterminée, une mission comportant la construction, l'acquisition, la transformation, la rénovation, et/ou l'entretien, la maintenance d'ouvrages ou d'équipements nécessaires à l'exécution d'un

service, et cumulativement ou alternativement la gestion ou l'exploitation d'un service public ou d'intérêt général ainsi que tout ou partie de leur financement. Cette mission peut également intégrer tout ou partie de la conception de l'ouvrage. Les risques inhérents à l'exécution de ces missions sont partagés ou transférés à l'une ou l'autre partie. La rémunération du co-contractant peut consister soit substantiellement dans le droit d'exploiter un ouvrage, des équipements ou un service et, le cas échéant, des activités annexes, soit substantiellement dans un prix ou un loyer versé par l'autorité contractante. Les partenariats public-privé peuvent prendre les formes contractuelles visées à l'article 3 de la présente Directive.

Régie intéressée : Le contrat de Partenariat Public Privé par lequel l'autorité contractante confie à opérateur économique la réalisation d'un service, lié ou non à un ouvrage ou une infrastructure existante. La rémunération de l'opérateur économique, qui encaisse au nom et pour le compte de l'autorité contractante les paiements des usagers en contrepartie du service rendu, lui est versée par cette dernière. Elle est basée sur les résultats que ce soit au regard des revenus qu'il reçoit mandat de percevoir, des résultats de l'exploitation du service, ou des performances réalisées.

## **Article 2 : DES PRINCIPES**

Les partenariats public-privé doivent satisfaire aux principes d'efficacité de la commande publique, de la bonne utilisation des deniers publics, de transparence des procédures, de proportionnalité des décisions prises, afin de s'assurer de leur caractère nécessaire et adapté, de telle sorte qu'aucune demande à caractère technique ou financier ne soit disproportionnée par rapport aux objectifs du projet, de libre accès à la commande publique et, sous réserve des dispositions dérogatoires prévues aux articles 9, 23 et 24 de la présente Directive, d'égalité de traitement des candidats. ».

Le développement des partenariats public-privé doit en outre s'effectuer dans le respect des normes édictées en matière d'achat et de développement durable, d'environnement ainsi qu'en matière de responsabilité sociétale des entreprises.

## **TITRE 2. DU CHAMP D'APPLICATION**

### **Article 3 : DU CHAMP D'APPLICATION MATERIEL**

La présente Directive s'applique aux partenariats public-privé, tels que définis à l'article 1 et qui comprennent les partenariats à paiement par les usagers ou bénéficiaires du service confié à un opérateur économique et les partenariats à paiement public rémunérés par une autorité contractante.

Les partenariats public-privé peuvent revêtir les formes contractuelles, non exhaustives suivantes, selon l'étendue des missions confiées par l'autorité contractante, telles que le contrat de conception, construction, financement, exploitation, le contrat de construction, exploitation, transfert qui peut aussi être décliné sous la forme «

construction - et - transfert », « construction - possession - et - exploitation » « construction - location - et - transfert », « construction - transfert - et - exploitation », « extension - et - exploitation », « développement - exploitation - et - transfert », « réhabilitation - possession - et - exploitation », « réhabilitation - exploitation - transfert », ainsi que les contrats de « production - commercialisation ».

La catégorie des contrats de partenariat à paiement par usagers intègre les contrats visés par la Directive n°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public, tels que la régie intéressée, l'affermage et la concession de services avec ou sans construction d'ouvrage qu'elle ait ou non pour objet l'exploitation d'un service public ou d'une activité d'intérêt général, ainsi que la concession de travaux et la convention d'aménagement, tels que définies à l'article 1 de la présente Directive.

Les réglementations nationales peuvent prévoir d'autres formes contractuelles de partenariats public- privé dès lors que l'évaluation des projets afférents, leurs procédures d'attribution et les règles posées en matière de contrôle et de suivi des projets respectent les principes fondamentaux posés par la présente Directive.

Les partenariats public-privé peuvent également revêtir une forme institutionnelle, développée notamment sous la forme d'une société à capital mixte, associant l'autorité contractante et un opérateur économique, créée spécifiquement pour l'exécution du contrat dont elle devient titulaire.

Les principes posés par la présente Directive et les dispositions applicables en matière de procédure régissent le choix de l'opérateur économique.

Le contrat passé entre une autorité contractante et ladite société à participation financière publique doit également respecter les dispositifs contractuels énoncés par la présente Directive.

La présente Directive s'applique aux partenariats public-privé développés sur l'ensemble des territoires des Etats membres de l'UEMOA, dans un ou plusieurs pays, sous réserve, pour les projets transfrontaliers, ou communautaires de l'application de dispositions spécifiques contraires résultant d'un Traité ou d'un accord signé entre deux ou plusieurs Etats membres de l'UEMOA, ou avec un Etat tiers, ou d'un texte communautaire.

#### **Article 4 : DU CHAMP D'APPLICATION ORGANIQUE**

La présente Directive s'applique aux partenariats public-privé conclus par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, les agences et organismes, les personnes morales de droit public bénéficiant du concours financier ou de la garantie de l'Etat, ou par des personnes morales de droit privé telles que les sociétés d'Etat et les sociétés à participation financière publique majoritaire et par les associations et

groupements formées par une ou plusieurs de ces personnes morales. Ces personnes morales ont la qualité d'autorité contractante au sens de la présente Directive.

Sont également considérées comme des autorités contractantes au sens de la présente Directive les personnes morales de droit public ou privé ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement à des besoins d'intérêt général remplissant une ou plusieurs des conditions suivantes :

1. Leur activité est financée majoritairement par une autorité contractante ;
2. Leur gestion est soumise au contrôle d'une autorité contractante ;
3. Leur organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par une autorité contractante.

Les partenariats public-privé sont conclus avec des opérateurs économiques, tels que définis à l'article 1, et ce, sous réserve de l'application des dispositions de l'article 8 de la présente Directive.

Toutefois, les États membres pourront dans le cadre de la transposition de la présente Directive prévoir la possibilité pour les autorités contractantes de conclure des partenariats avec des personnes morales de droit public, telles que définies à l'article 3 de la présente Directive, ou de droit privé et dont l'actionnariat est détenu en totalité ou majoritairement par un Etat membre ou une collectivité territoriale de cet Etat membre, selon des modalités déterminées par leurs réglementations nationales.

Les Etats membres s'engagent à ce que la participation d'un soumissionnaire, qu'il soit une personne morale de droit public, ou qu'il bénéficie, de par son statut d'un avantage économique conféré directement par l'Etat ou la réglementation qui lui est applicable, à une procédure de passation, ne cause pas de distorsion de concurrence vis-à-vis de soumissionnaires privés

#### **Article 5 : DU CHAMP D'APPLICATION SECTORIEL**

Des partenariats public-privé peuvent être conclus par les autorités contractantes dans tous les secteurs d'activité à l'exception de ceux exclus en application de l'article 6 de la présente Directive, sous réserve cependant dans les secteurs minier, pétrolier et des télécommunications du respect des réglementations sectorielles ou de régimes particuliers, spécifiquement ceux relatifs aux modalités spécifiques d'exploitation desdits secteurs, et notamment au contenu des clauses techniques y afférents.

#### **Article 6 : DES EXCLUSIONS**

La présente Directive ne s'applique pas aux partenariats public-privé lorsqu'ils concernent spécifiquement des besoins de défense et de sécurité nationale exigeant le secret ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'Etat est incompatible avec des mesures de publicité. Ces projets seront soumis à des procédures spécifiques déterminées par les réglementations nationales.

Sont aussi exclus du champ d'application de la présente Directive les partenariats public-privé conclus par une autorité contractante avec une personne morale de droit public ou de droit privé, dès lors qu'elle exerce sur cette dernière un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Les Etats membres définissent dans leurs réglementations les conditions à remplir pour considérer que l'autorité contractante exerce un tel contrôle.

## TITRE 3. LE CADRE INSTITUTIONNEL

### **Article 7 : DES PRINCIPES GENERAUX DE GOUVERNANCE APPLICABLES AU CADRE INSTITUTIONNEL**

Les Etats membres définissent un dispositif institutionnel requis pour la préparation, la passation, l'exécution, le suivi et la régulation des partenariats public-privé. Pour garantir l'absence de conflits d'intérêts, de chevauchement d'attributions, de conflits de compétence et le respect des principes d'autonomie et d'indépendance des acteurs institutionnels, le dispositif de gouvernance des partenariats public-privé doit assurer la séparation effective des fonctions suivantes :

- La fonction opérationnelle d'initiation, de préparation, d'évaluation, de passation, d'exécution et de suivi des partenariats public-privé
- La fonction de conseil, d'expertise et de validation du processus de préparation, d'évaluation et de mise en œuvre d'un partenariat public-privé
- La fonction d'évaluation de la soutenabilité budgétaire des projets de partenariats public-privé, y compris dans leurs phases de passation et de suivi des contrats
- La fonction de contrôle a priori de la procédure de passation des partenariats public-privé
- La fonction de contrôle a posteriori des procédures de passation des partenariats public-privé
- La fonction de régulation des partenariats public-privé, y compris dans les secteurs réglementés.

Dans le respect des principes généraux de gouvernance des partenariats public-privé édictés par la présente Directive, les Etats membres désignent les autorités compétentes en charge de chacune de ces fonctions. Le respect de ces principes peut nécessiter la création de plusieurs entités pour exercer les diverses compétences regroupées dans l'une des fonctions déterminées à l'alinéa précédent.

Les Etats membres peuvent aussi décider de la mise en place d'une Unité Nationale en charge des Partenariats Public-Privé dont les modalités de création, le statut, le rattachement, les missions, attributions, modalités d'organisation, de fonctionnement et

de financement sont définis dans les réglementations nationales. Les Etats membres s'assurent que les Unités Nationales en charge des Partenariats Public-Privé disposent des pouvoirs et moyens nécessaires à l'exercice de leur mission, en vue de simplifier et d'accélérer les processus de développement des projets de partenariats public-privé et de coordonner leurs interventions avec les autres autorités publiques compétentes.

Lorsqu'un projet de partenariat public-privé est développé dans un secteur régulé, les Etats membres doivent prévoir l'intervention du régulateur sectoriel dans le processus d'initiation, de passation et de suivi des contrats de partenariats public-privé pour s'assurer de la prise en compte effective de la réglementation sectorielle applicable.

## **TITRE 4. LA PLANIFICATION DES PROJETS DE PARTENARIAT**

### **CHAPITRE 1 : L'INSCRIPTION DES PROJETS DANS LA STRATEGIE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DES ETATS MEMBRES**

#### **Article 8 : IDENTIFICATION ET PRIORISATION DES PROJETS**

Les autorités contractantes identifient les projets susceptibles d'être réalisés en partenariat public-privé.

La procédure d'identification nécessite la réalisation d'une analyse de définition des besoins.

Elle implique la réalisation d'études sommaires de faisabilité, de soutenabilité budgétaire et de financement, prenant en compte les principes et normes visant à promouvoir un processus d'achat durable et aux termes desquelles ces projets seront priorisés selon des méthodologies et des critères définis au plan national.

Les projets identifiés, une fois validés par les autorités compétentes, sont inscrits dans le programme d'investissement des autorités contractantes.

Les Etats membres veillent à la publication annuelle des programmes d'investissement auxquels sont adossés les projets identifiés et à leur mise à jour périodique.

Sauf autorisation dérogatoire de l'autorité compétente, seuls les projets inscrits au programme d'investissement et ayant fait l'objet de l'évaluation préalable visée à l'article 10 de la présente Directive peuvent être réalisés en partenariat public-privé.

#### **Article 9 : PROJETS RESERVES**

Le cas échéant, les Etats membres définissent un seuil de montant d'investissement ou de financement en dessous duquel les partenariats public-privé peuvent être réservés aux entreprises communautaires ou nationales, tout en étant assujettis au respect des principes et procédures définis dans la présente Directive.

## **CHAPITRE 2 : L'ÉVALUATION PRÉALABLE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE, LEUR BUDGETISATION ET COMPTABILISATION**

### **Article 10 : L'Évaluation Préalable**

Les autorités compétentes des Etats membres réalisent une étude d'évaluation préalable avant le lancement d'une procédure de passation d'un partenariat public-privé comprend notamment :

- une analyse démontrant que le projet présente une utilité économique et sociale ainsi qu'un bilan environnemental positif ;
- une analyse de l'opportunité du mode de réalisation du projet en partenariat public-privé ;
- une analyse de soutenabilité budgétaire du projet.

Les Etats membres veillent à préciser le contenu et les modalités de réalisation de cette évaluation pour en faciliter la mise en œuvre

Lorsque l'autorité contractante est confrontée à une situation d'urgence, telle que définie à l'article 23 de la présente Directive, cette évaluation peut être simplifiée, après avis de non objection des autorités compétentes désignées par l'Etat membre.

### **Article 11 : LA BUDGETISATION ET LA COMPTABILISATION DES DETTES ET ENGAGEMENTS DE L'ETAT**

Les projets de partenariat, une fois les évaluations préalables validées, sont intégrés dans le cycle budgétaire de la dépense publique.

Les contrats de partenariats, les biens sur lesquels ils portent, comme l'ensemble des dettes, engagements et risques pris par l'Etat et les autres autorités contractantes, au titre d'un contrat de partenariat, ainsi que les recettes, produits et charges, sont nécessairement comptabilisés, selon des méthodes définies par les autorités compétentes en fonction de la nature des contrats et dépenses éventuelles afférentes, que celles-ci soient effectuées dans l'année en cours ou à plus long terme. . Le contrat doit obligatoirement comporter une annexe budgétaire retraçant l'ensemble des engagements pris au titre du contrat de partenariat. Cette annexe doit faire apparaître,



en particulier, les composantes de la rémunération versée au titulaire sur la durée du contrat.

## CHAPITRE 3 : MECANISMES NATIONAUX ET LOCAUX D'APPUI AUX PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE

### Article 12 : MECANISMES DE FINANCEMENT DES ETUDES D'EVALUATION DES PROJETS

Les Etats membres définissent des mécanismes de financement des études de faisabilité relatives aux projets de partenariats public-privé tant au niveau national que local.

Les Etats membres peuvent aussi mettre en œuvre des mécanismes de financement des projets de partenariats public-privé au niveau national et local permettant d'assurer notamment leur développement et la garantie des engagements contractuels des autorités contractantes.

## TITRE 5. PROCEDURES DE PASSATION DES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE

### CHAPITRE 1 : LES REGLES GENERALES DE LA PASSATION DES CONTRATS

#### Article 13 : LES MODES DE PASSATION DES CONTRATS

La passation des contrats de partenariat public-privé est soumise, sauf dans les cas prévus aux articles 23 et 24 de la présente Directive, à des procédures de mise en concurrence, notamment par voie d'appel d'offres. L'appel d'offres peut être ouvert ou restreint. Il peut faire l'objet d'une ou de deux étapes notamment dans le cas de projets complexes, ou lorsque l'autorité contractante n'est pas en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage juridique ou financier adapté au projet.

Les Etats membres peuvent prévoir des procédures de passation des partenariats public-privé simplifiées pour des petits projets dont le seuil est fixé par les réglementations des Etats membres sous réserve toutefois que ces procédures respectent les principes posés par la présente Directive.

L'appel d'offres ouvert doit faire l'objet de mesures de publicité au niveau national, communautaire ou international. Les mentions obligatoires des avis de publications sont précisées dans un document modèle communautaire.

Il ne peut être recouru à la procédure de l'appel d'offres restreint notamment lorsque les travaux ou services requis par le projet, de par leur nature spécialisée, ne peuvent être

réalisés que par un nombre limité d'entreprises. Le recours à l'appel d'offres restreint et à tout autre mode de passation dérogatoire doit être justifié par l'autorité contractante et être autorisé au préalable par les autorités compétentes.

Les réglementations nationales précisent les règles relatives aux conditions de participation, celles applicables en matière d'interdiction de soumissionner, les mesures de publicité afférentes aux différentes phases de la procédure choisie ainsi que celles relatives à la réception des candidatures, à l'ouverture des plis et la sélection des candidats.

Pour les procédures sans pré qualification, et sous réserve de délais spécifiques applicable en matière de procédures dérogatoires, les délais de remise des offres ne sauraient être inférieurs à trente jours calendaires si l'avis de publicité a été lancé au niveau national ou communautaire et à quarante-cinq jours en cas d'appel d'offres international.

#### **Article 14 : LA PREQUALIFICATION**

La procédure d'appel d'offres ouvert en une ou deux étapes peut faire l'objet d'une phase préalable de pré qualification. Les réglementations nationales précisent les règles relatives aux conditions de participation, celles applicables en matière d'interdiction de soumissionner, les mesures de publicité afférentes à cette phase ainsi que celles relatives à la réception des candidatures, à l'ouverture des plis et la sélection des candidats.

Dans le cadre de la procédure de pré qualification, et sous réserve que le candidat ne fasse pas l'objet d'une interdiction de soumissionner telle que précisée dans les réglementations nationales, les autorités contractantes ne peuvent imposer aux candidats que des conditions de participation à la procédure de passation propres à garantir qu'ils disposent :

- (i) de la capacité juridique à déposer une candidature.
- (ii) des capacités professionnelles, techniques et financières suffisante pour exécuter le projet. »

Les critères de pré qualification, qui prennent en compte les principes de l'achat durable, doivent être obligatoirement mentionnés dans l'avis de pré qualification, avoir un caractère objectif et non discriminatoire et être proportionnés à l'objet du projet. Ils doivent être conçus afin de favoriser, dans la mesure du possible, la candidature et la participation d'entreprises nationales au développement des projets de partenariat public-privé.

L'autorité contractante s'assure de prendre les mesures de publicité adéquates, sous forme d'avis de publicité international, communautaire ou national en fonction de seuils déterminés par la réglementation nationale, afin de susciter la plus large concurrence. Si au terme du délai de dépôt des dossiers de pré qualification, le nombre minimum de candidats déterminé par les réglementations des Etats membres n'a pas été enregistré, l'autorité contractante doit fournir la preuve aux autorités compétentes de contrôle des

efforts qu'elle a déployés pour susciter l'intérêt des candidats potentiels. Le cas échéant, l'autorité contractante, sauf avis contraire de l'autorité compétente, peut décider de la poursuite de la procédure avec la ou les candidatures enregistrées.

Lorsque plusieurs entreprises se présentent en groupement de candidats, les conditions de pré qualification s'appliquent, sous réserve de critères spécifiques requis pour le mandataire du groupement, en considération des capacités de chacun des membres du groupement en vue de déterminer si la combinaison de leurs qualifications permet de répondre aux besoins de toutes les phases du projet.

#### **Article 15 : LA PROCEDURE D'APPEL D'OFFRES EN DEUX ETAPES**

L'appel d'offres ouvert ou restreint est dit en deux étapes lorsque les soumissionnaires sont d'abord invités à remettre une offre initiale non engageante, comprenant leurs propositions techniques, sans indication de prix, sur la base de principes généraux de conception, et/ou de normes de performance intégrés dans un programme fonctionnel.

A ce stade, l'autorité contractante examine les propositions et peut demander aux soumissionnaires toutes informations ou précisions complémentaires sur le contenu des propositions.

Dans certains cas, notamment dans l'hypothèse de projets particulièrement complexes, l'autorité contractante peut estimer opportun d'entamer avec les soumissionnaires pré qualifiés une phase de dialogue, dont les modalités devront être définies dans le dossier de consultation, sur le contenu de leur offre afin de déterminer les moyens techniques et juridiques répondant le mieux à ses besoins.

Les Etats membres veillent à organiser cette phase de dialogue de telle sorte qu'elle respecte les exigences d'égalité de traitement des candidats et de confidentialité.

Après identification de la ou des solutions susceptibles de répondre à ses besoins, l'autorité contractante informe les candidats de la fin de cette première étape.

Dans une deuxième étape, les soumissionnaires sont invités à présenter une offre finale engageante comprenant des propositions techniques et financières définitives sur la base du dossier de consultation final établi et révisé par l'autorité contractante.

Les offres sont évaluées par la commission compétente de l'autorité contractante selon les critères précisés à l'article 17 de la présente Directive.

#### **Article 16 : L'INTEGRATION DES PME DANS LES PROJETS DE PARTENARIAT PUBLIC PRIVE**

Dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation, quel que soit le type de procédure mise en œuvre, que ce soit en matière d'appel d'offres ou dans le cadre d'une procédure dérogatoire visée aux articles 23 et 24 de la présente Directive, l'autorité contractante doit demander aux candidats et soumissionnaires

d'indiquer dans leur offre la part du projet qu'ils s'engagent à réserver à des petites et moyennes entreprises communautaires ou nationales, sous forme de cotraitance ou de sous-traitance, ainsi que la forme et l'étendue du transfert de technologie et de compétence proposés.

L'autorité contractante prend également en compte, parmi les critères d'évaluation des propositions, la part d'exécution du contrat que le soumissionnaire s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises communautaires ou nationales, ainsi que la forme et l'étendue du transfert de technologie et de compétence proposés.

Cette part ne saurait être inférieure à un seuil fixé par les Etats, étant entendu que ce critère doit être considéré comme un critère éliminatoire pour l'attribution du contrat, sauf dans l'hypothèse où il est démontré que la compétence requise n'existe pas au niveau communautaire ou national.

#### **Article 17 : L'ÉVALUATION DES PROPOSITIONS**

Les évaluations sont réalisées par une Commission d'appel d'offres créée par l'autorité contractante et placée sous son autorité. Les Etats membres veillent à ce que sa composition lui assure une parfaite indépendance et que ses membres respectent les dispositifs éthiques en matière de conflits d'intérêt. Les résultats des travaux de la Commission d'appel d'offres font l'objet d'un procès-verbal. Une sous-commission technique peut être créée par la Commission d'appel d'offres en vue de procéder à l'évaluation des offres et à la préparation des avis de la Commission.

La Commission d'appel d'offres établie par l'autorité contractante évalue chaque proposition conformément aux critères d'évaluation déterminés dans le dossier de la consultation, à leur pondération relative, ou à défaut par hiérarchisation, ou bien encore par un système de seuils à préciser pour la qualité et les aspects techniques, financiers et commerciaux, en accordant, le cas échéant.

1. Un traitement préférentiel aux entreprises ou groupements d'entreprises communautaires, lorsqu'elles soumettent une offre, selon des modalités qui seront précisées par les réglementations des Etats membres ;
2. Un traitement préférentiel cumulable avec la préférence visée au paragraphe précédent aux soumissionnaires communautaires ou étrangers en groupement avec des petites et moyennes entreprises nationales chargées d'exécuter une part du contrat selon des modalités et un seuil qui seront précisés par les réglementations des Etats membres.

L'évaluation des offres pour objet de permettre à l'autorité contractante de déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse pour réaliser son projet.

Outre le respect des normes internationales en matière d'achat durable, de responsabilité sociétale des entreprises, et l'exigence de mesures de prévention des risques pénaux dans les entreprises soumissionnaires et de respect des droits de l'homme, les critères d'évaluation doivent inclure, en fonction de leur adaptation aux projets développés, les

moyens mis en œuvre par les soumissionnaires pour développer des recettes annexes comme pour satisfaire les besoins et les droits des populations locales y compris dans les zones les moins desservies.

Au terme de son évaluation, la commission d'appel d'offres dresse un procès-verbal d'attribution provisoire qu'il transmet à l'autorité compétente pour avis de non objection.

Le procès-verbal d'attribution validé par l'autorité compétente fait l'objet d'une publication dont les modalités sont précisées par les réglementations des Etats membres.

L'autorité contractante observe un délai raisonnable, qui ne peut être inférieur à quinze jours ouvrables, après la publication des résultats de la procédure avant de procéder à la signature du contrat et à son approbation par les autorités compétentes, et ce afin de permettre aux soumissionnaires évincés d'exercer les recours en matière d'attribution prévus à l'article 34 de la présente Directive.

#### **Article 18 : LA NEGOCIATION DU CONTRAT**

L'autorité contractante engage avec le soumissionnaire dont l'offre a été jugée économiquement la plus avantageuse une phase de négociation du contrat en vue d'en arrêter les termes définitifs. Cette négociation ne peut avoir pour effet de modifier les éléments techniques et financiers fondamentaux de l'offre ou les caractéristiques essentielles du contrat, stipulées dans le dossier de consultation et identifiées comme étant non modifiables, sur la base desquels les propositions ont été évaluées et dont la variation serait susceptible de fausser la concurrence ou d'avoir un effet discriminatoire.

En cas d'échec de la négociation avec l'attributaire, l'autorité contractante se réserve le droit de solliciter le soumissionnaire classé deuxième.

#### **Article 19 : LE BOUCLAGE FINANCIER**

Le bouclage financier du projet, à savoir la confirmation des engagements financiers pris par l'attributaire du contrat, par l'obtention d'engagement fermes sur la totalité du financement, selon des modalités définies dans un guide méthodologique communautaire, s'effectue parallèlement aux négociations du contrat.

Si le bouclage n'est pas finalisé avant la signature du contrat, l'autorité contractante fixe un délai au terme duquel ledit contrat serait considéré comme caduc.

#### **Article 20 : SIGNATURE ET APPROBATION DES CONTRATS**

Au terme des négociations visées à l'article 18 de la présente Directive, l'autorité contractante soumet les projets de contrat à l'avis de non objection des autorités de contrôle compétentes, qui prend en compte l'avis de l'autorité de régulation sectorielle concernée lorsque le projet relève d'un domaine réglementé. Les contrats sont ensuite signés par l'attributaire retenu ou son représentant légal, puis par les représentants légaux des autorités contractantes, puis sont soumis à l'approbation des autorités compétentes qui statuent dans un délai défini par les réglementations nationales.

La signature et l'approbation des contrats ne peuvent être le fait d'une même autorité.

Les contrats doivent être signés, approuvés et notifiés avant tout commencement d'exécution. Tout contrat non approuvé par l'autorité compétente telle que définie au présent article ne saurait engager financièrement l'autorité contractante. L'attributaire du contrat qui, nonobstant cette absence d'approbation, exécute un tel contrat, le fait à ses risques et périls.

#### **Article 21 : NOTIFICATION AUX CANDIDATS ET SOUMISSIONNAIRES**

Dès qu'elle fait le choix de retenir une candidature ou une offre, l'autorité contractante, le cas échéant après validation de son choix par les autorités compétentes, notifie à chaque soumissionnaire concerné l'acceptation ou le rejet de sa candidature ou de son offre, en lui en indiquant les motifs. Lorsque cette notification est effectuée après l'attribution provisoire du contrat, elle précise aux soumissionnaires évincés le nom de l'attributaire, les caractéristiques de son offre et les motifs qui ont conduit à son choix de son offre. Les réglementations nationales déterminent les modalités de communication du rapport d'évaluation aux soumissionnaires évincés.

Lorsque l'autorité contractante décide de ne pas attribuer le contrat ou de recommencer la procédure, elle informe, dans les plus brefs délais, les candidats ou les soumissionnaires des motifs de sa décision.

#### **ARTICLE 22 : PUBLICATION DU CONTRAT**

L'autorité contractante assure la publication du contrat une fois approuvé et notifié à son titulaire selon des modalités déterminées par les réglementations des Etats membres. Certaines informations sur le contenu du contrat peuvent ne pas être publiées au cas où leur divulgation serait contraire à l'intérêt public ou porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes du titulaire du contrat, sauf accord préalable de ce dernier.

En revanche, les contrats sont communiqués dans leur intégralité aux autorités compétentes en matière de commande publique ou sectorielle.

L'autorité contractante conserve les actes et documents relatifs aux procédures de sélection et d'attribution, ainsi que les contrats auxquels toute personne physique ou morale peut avoir accès, dans les conditions énoncées par la réglementation des Etats Membres.

## **CHAPITRE 2 : LES PROCEDURES DEROGATOIRES**

#### **Article 23 : LA PROCEDURE DE NEGOCIATION DIRECTE**

Un partenariat public-privé peut être passé selon une procédure de négociation directe dans les hypothèses suivantes :

1. Lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles pour l'autorité contractante et qui ne lui sont pas imputables ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés dans les procédures formalisées d'appel d'offres ; ou
2. Lorsque la réalisation ou l'exploitation d'un projet ne peut être menée que par un opérateur économique déterminé, pour des raisons liées à la protection de brevets, de droits d'auteur ou d'autres droits de propriété intellectuelle ou encore de secrets professionnels reconnus par des dispositions réglementaires, ; ou
3. En cas d'urgence justifiée par un motif d'intérêt général résultant de la nécessité socio-économique de rattraper un retard affectant particulièrement la réalisation d'infrastructures, d'équipements, ou de services collectifs sur le territoire national, notamment dans une zone géographique déterminée non encore desservie ; ou
4. Lorsque le montant du projet en investissement ou en financement ne dépasse pas un seuil déterminé par la réglementation des Etats Membres, ou lorsque le secteur ou l'activité concernés ou le nombre d'usagers de service public ne justifient ou ne permettent pas le recours aux procédures d'appel d'offres ouvert ou restreint ; ou

Lorsqu'elle entend procéder à une négociation directe d'un contrat de partenariat public-privé, l'autorité contractante, après avoir obtenu l'avis de non objection des autorités de contrôle compétentes :

1. Fixe des critères de qualification et d'évaluation en fonction desquels la ou les propositions reçues seront évaluées et, le cas échéant, classées par la Commission d'appel d'offres ;
2. Mène, sauf dans l'hypothèse visée à l'alinéa 2 ci-dessus, dans le cadre de laquelle la procédure ne fait pas l'objet d'une mise en compétition, des négociations avec les soumissionnaires qu'elle aura contacté et qui auront formulé des offres et ce dans l'ordre du classement établi.

La procédure de négociation directe reste soumise aux dispositifs prévus par la présente Directive en matière d'évaluation, d'attribution, de contrôle, de signature ou d'approbation.

#### **Article 24 : LES OFFRES SPONTANÉES**

« Un opérateur économique peut proposer un projet de partenariat public-privé, dès lors qu'il ne figure pas dans le programme d'investissements publié par l'autorité contractante et qu'il ne concerne pas un projet pour lequel cette dernière a initié une procédure de partenariat public-privé.

Lorsque l'autorité contractante envisage de donner suite à l'offre spontanée, elle peut solliciter de l'opérateur économique la remise d'études techniques, socio-économiques, environnementales, juridiques et financières, qu'elle doit valider conformément aux exigences posées par l'article 10 relatif à l'étude d'évaluation préalable, notamment celle de la soutenabilité budgétaire du projet, puis, le cas échéant, mettre en œuvre l'une des

procédures de passation concurrentielles mentionnée à l'article 13 et soumises aux mêmes exigences de contrôle des autorités compétentes.

Les Etats membres veillent notamment à ce que les autorités contractantes respectent la confidentialité de certaines caractéristiques de l'offre et permettent à tous les soumissionnaires de concourir sur une base égalitaire.

Les Etats membres peuvent prévoir des mécanismes incitatifs au profit de l'auteur de l'offre spontanée.

Les Etats membres peuvent aussi conclure un partenariat public-privé après remise d'une offre spontanée, à l'issue d'une procédure négociée directe sans mise en concurrence préalable. Les conditions et modalités de recours à cette procédure sont fixées par les réglementations nationales qui devront notamment prendre en compte le niveau de financement mobilisé par l'opérateur, le caractère compétitif et innovant de l'offre, les engagements en matière réservation à des petites et moyennes entreprises nationales d'une part significative du contrat, de transfert de technologie, de compétence et d'emploi de la main d'œuvre locale.

L'offre spontanée dans le cadre de cette procédure doit répondre aux mêmes exigences en matière d'évaluation que celles posées à l'alinéa 1 ci-dessus,

Le recours à cette procédure est aussi soumis à l'avis de non objection des autorités de contrôle compétentes.

## TITRE 6. LE DISPOSITIF CONTRACTUEL

### CHAPITRE 1 : LE CONTENU DES CONTRATS

#### **Article 25 : LE CONTENU DES CONTRATS**

Les autorités contractantes s'assurent que le contrat de partenariat public-privé comporte à tout le moins des dispositions régissant :

1. L'objet, la description et le périmètre des missions confiées ;
2. Les conditions de fourniture des et le cas échéant, l'étendue de l'exclusivité des droits découlant du contrat ;
3. L'engagement de l'autorité contractante à faire ses meilleurs efforts pour fournir ou faire obtenir les autorisations administratives nécessaires à la réalisation du projet ;
4. Le régime juridique des biens liés au projet conformément aux réglementations des Etats membres et les droits afférents des parties, y compris les droits réels dont bénéficie, le cas échéant, l'opérateur économique ;



5. Les obligations du titulaire du contrat, le cas échéant, envers le personnel et les agents relevant du service concédé ;

6. La durée du contrat déterminée en fonction de la nature des prestations demandées, des délais nécessaires à la réalisation des objectifs et des engagements de performance, de la durée d'amortissement des investissements et des modalités de financement et les conditions de sa prorogation, ainsi que les droits et obligations des parties à son expiration ;

7. Les objectifs de performance assignés à l'opérateur économique, notamment en ce qui concerne la qualité des ouvrages, équipements ou biens immatériels, la qualité des prestations et services, le cas échéant, leur niveau de fréquentation ;

8. Les conditions de modification du contrat par voie d'avenant ;

9. Le transfert à l'opérateur économique, le cas échéant, de la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser, en fonction de l'objet et du périmètre du contrat, notamment lorsque sa mission consiste dans l'exécution de travaux.

10. La répartition de l'ensemble des risques, ainsi que les obligations en découlant pour les parties et leurs conséquences financières ;

11. Les garanties et autres sûretés, notamment celles constituées conformément à l'Acte Uniforme relatif à l'organisation des sûretés de l'OHADA et, s'agissant des nantissements et cessions de créances, leur notification au comptable de l'autorité contractante ainsi que les polices d'assurance que l'opérateur est tenu de souscrire auprès d'assureurs domiciliés sur le territoire de l'Etat membre concerné par le projet ;

12. La rémunération du titulaire du contrat :

- Pour les partenariats à paiement par usagers, les recettes issues de l'exploitation et leur décomposition, les modalités de leur variation et les subventions publiques éventuelles.

- Pour les partenariats à paiement public, le prix global du service rendu facturé à l'autorité contractante et sa décomposition, les modalités de sa variation, les modalités de paiement, notamment les conditions dans lesquelles, chaque année, les sommes dues par l'autorité contractante à l'opérateur économique, et celles dont celui-ci est redevable au titre de pénalités ou de sanctions, font l'objet de compensation ; ainsi que,

Les coûts d'investissement qui comprennent les coûts d'étude, de conception, les coûts annexes à la construction et les frais financiers intercalaires, les coûts de fonctionnement et les coûts de financement ; le cas échéant, les recettes annexes garanties par l'opérateur économique à l'autorité contractante, que ce dernier peut être autorisé à se procurer en exploitant les ouvrages, équipements ou biens immatériels, à l'occasion d'activités étrangères à ses missions de service ;

13. Le versement, le cas échéant, d'une contribution par le titulaire du contrat prenant la forme d'une redevance pour mise à disposition d'équipements, d'immeubles ou de tout

bien appartenant à l'autorité contractante, ainsi que le versement éventuel d'un pourcentage sur le bénéfice réalisé ;

14. Les conditions, le cas échéant, en vertu desquelles l'autorité contractante constate que les investissements ont été réalisés conformément aux prescriptions du contrat ;

15. Les conditions et modalités aux termes desquelles le titulaire du contrat est tenu de fournir à l'autorité contractante ou à un organe de régulation, selon le cas, des rapports et d'autres informations sur ses activités ;

16. Le mécanisme de régulation et de révision tarifaire, ainsi que tout autre mécanisme de révision consensuelle et périodique du contrat ;

17. Les cas de force majeure, d'imprévision, de fait du prince, de sujétions techniques imprévues et leurs conséquences, notamment financières, sur l'exécution du contrat ;

18. Les sanctions et pénalités pour manquement aux obligations contractuelles ;

19. Les conditions de résiliation du contrat, notamment pour faute de son titulaire, pour un motif d'intérêt général ou à la suite d'un cas de force majeure, leurs conséquences sur la propriété des ouvrages et le transfert de technologies et, le cas échéant, aux conditions d'indemnisation qui correspondent, selon les cas, à la juste valeur des ouvrages réalisés en application du contrat, aux dépenses engagées ou aux pertes subies par l'une ou l'autre des parties, et au manque à gagner subi.

20. Les conditions de continuité du service en cas de défaillance du titulaire du contrat notamment lorsque la résiliation est prononcée ;

21. Les conditions de substitution des institutions financières ayant souscrit aux instruments de dette de l'opérateur économique ;

22. Les conditions et modalités de contrôle par l'autorité contractante d'une éventuelle cession du contrat et de l'évolution de l'actionnariat de la société dédiée qui pourrait être constituée pour l'exécution du contrat ;

23. Les modalités de gestion et de comptabilisation des actifs du projet, des coûts et des flux financiers qu'il engendre, de leur répartition entre les parties au contrat et de leur affectation à la mise en œuvre du projet et à son exécution ;

24. Le droit applicable et les mécanismes de règlement des différends, à caractère arbitral, judiciaire ou même alternatif, pouvant surgir entre l'autorité contractante et le titulaire du contrat ;

25. Les droits et obligations des parties concernant les informations confidentielles.

## CHAPITRE 2 : L'ORGANISATION DU CO CONTRACTANT DE L'AUTORITE CONTRACTANTE

## **ARTICLE 26 : DES GROUPEMENTS**

Des groupements d'opérateurs économiques peuvent participer à la procédure de passation d'un partenariat public-privé. Chaque membre d'un groupement ne peut participer à une procédure de passation, directement ou indirectement, qu'au titre d'un seul groupement. La violation de cette règle entraîne la disqualification du groupement et de ses différents membres.

Le groupement est conjoint lorsque chacun des opérateurs économiques membres du groupement s'engage à exécuter la ou les prestations qui sont susceptibles de lui être attribuées dans le partenariat public-privé.

Le groupement est solidaire lorsque chacun des opérateurs économiques membres du groupement est engagé à exécuter la totalité des prestations qui sont susceptibles d'être attribuées au partenariat public-privé.

Les candidatures et les offres sont présentées soit par l'ensemble des membres du groupement, soit par un mandataire qui justifie des habilitations nécessaires pour représenter les autres membres du groupement.

Dans les deux formes de groupements mentionnées, l'un des opérateurs économiques membres du groupement, désigné dans la candidature et dans l'offre comme mandataire, représente l'ensemble des membres vis-à-vis de l'autorité contractante et coordonne les prestations des membres du groupement. En cas de groupement conjoint, le mandataire reste responsable vis-à-vis de l'autorité contractante des prestations de chacun des membres du groupement.

La composition du groupement peut être modifiée entre la pré qualification des candidats et la remise de leurs offres ou pendant les phases de dialogue, dès lors que cette modification ne concerne pas le mandataire du groupement, sous réserve d'être préalablement autorisée par l'autorité contractante qui doit vérifier l'existence d'une capacité technique et financière équivalente à celle qui a conduit à retenir la candidature initiale et de ce que cette modification résulte d'un fait non prévisible par les membres du groupement.

## **ARTICLE 27 : DES SOUS-CONTRACTANTS**

Un opérateur économique peut, dans des limites fixées par les réglementations nationales, confier, sous sa responsabilité, l'exécution des travaux ou services objet du partenariat public-privé à un tiers.

Dans les documents de la consultation, l'autorité contractante doit demander au candidat ou au soumissionnaire la part des prestations qui sera confiée aux sous-contractants membres du groupement soumissionnaire et le projet de contrat afférent. Si une part de ces prestations doit être confiée à des tiers postérieurement à l'attribution du contrat, son titulaire, en soumettra la demande pour approbation à l'autorité contractante, précisant le nom, les coordonnées des représentants légaux des sous-contractants

proposés et la part des prestations qui leur est réservée, ainsi qu'une copie du projet de contrat afférent.

Le contrat de partenariat public- privé, ou son avenant, doivent indiquer la part des prestations que l'opérateur économique s'engage à confier, dans des conditions fixées par les Etats membres, à des petites et moyennes entreprises communautaires ou nationales, ou à des artisans et sur la base de laquelle son offre a été évaluée.

Le titulaire du contrat constitue, à la demande de tout prestataire auquel il est fait appel pour l'exécution du contrat, un cautionnement auprès d'un organisme financier, afin de garantir audit prestataire qui en fait la demande le paiement des sommes dues.

#### **ARTICLE 28 : DE LA SOCIETE DE PROJET**

Les réglementations nationales peuvent prévoir que l'attributaire du contrat de partenariat constitue une société régie par le droit national pour l'exécution du contrat.

La société projet doit avoir pour objet exclusif l'exécution du contrat de partenariat public-privé auquel elle se rapporte, sous réserve du droit, accordé par l'autorité contractante, d'exploiter, en conformité avec les réglementations nationales applicables, des activités distinctes sur le domaine qu'elle occupe, pour autant que l'exercice de telles activités soient explicitement prévu dans le contrat.

Une part du capital social de la société projet peut être réservée à des personnes physiques ou des entreprises nationales ou à des fonds d'investissement souverains ou privés nationaux à hauteur d'un seuil et selon des modalités déterminées par les réglementations nationales.

### **CHAPITRE 3 : LE CONTROLE DE L'EXECUTION DU PROJET**

#### **Article 29 : LE CONTROLE ET LE SUIVI DES CONTRATS**

Outre le contrôle exercé par l'Etat et les organismes habilités, en vertu de la législation des Etats membres, l'autorité contractante contrôle, dans les conditions définies par le contrat, la qualité de réalisation des prestations, des objectifs de performance et les conditions dans lesquelles le titulaire du contrat fait appel à d'autres entreprises pour son exécution. Le contrôle de l'exécution du contrat intervient en cours et à la fin de chacune des phases d'exécution des missions confiées et donne lieu à l'établissement d'un compte rendu.

Le contrat prévoit, le cas échéant, les conditions de nomination d'un expert indépendant par l'autorité contractante, afin de contrôler l'exécution du contrat.

Le contrat prévoit à tout le moins l'établissement d'un rapport annuel par son titulaire. Ce rapport doit contenir les informations nécessaires et sincères pour assurer l'effectivité du

contrôle. Le contenu de ce rapport pour chaque type de partenariat public-privé est précisé par les réglementations des Etats membres.

Le rapport est adressé chaque année à l'autorité contractante, laquelle les transmet à l'organe de régulation et de règlement des litiges des contrats de la commande publique ainsi que, le cas échéant, à l'Unité Nationale en charge des partenariats public-privé.

Ce rapport est publié dans les conditions définies par les réglementations des Etats membres.

#### **Article 30 : L'AUDIT DES Partenariats Public-Privé**

Les Etats membres veillent à ce que les partenariats public-privé fassent l'objet d'un audit annuel réalisé par les organes habilités à cet effet selon des modalités définies par les textes qui les gouvernent. L'audit porte sur les conditions et modalités de préparation, de passation et d'exécution du contrat.

## **CHAPITRE 4 : LES MODIFICATIONS DU CADRE CONTRACTUEL**

#### **Article 31 : MODIFICATIONS DU CONTRAT**

Les contrats de partenariats public-privé peuvent être modifiés, notamment pour des motifs d'intérêt général, ou en cas de modification de la durée du contrat, de l'étendue du périmètre d'activités de son titulaire ou de ses obligations contractuelles. En tout état de cause, de telles modifications ne sauraient avoir pour effet de modifier substantiellement l'économie générale du contrat en introduisant des conditions qui, si elles avaient été incluses dans la procédure initiale d'attribution, auraient permis l'admission de candidats autres que ceux initialement admis ou l'acceptation d'une offre autre que celle initialement retenue ou auraient attiré davantage de participants à la procédure d'attribution du contrat.

Le contrat de partenariat public-privé peut également être modifié en cas de survenance d'évènements imprévisibles et extérieurs aux parties et de nature à bouleverser son équilibre économique et financier. Toutefois, le maintien de cet équilibre ne doit pas affecter substantiellement le partage des risques tel que défini dans le contrat.

Ces modifications doivent faire l'objet d'un avenant au contrat initial dont la conclusion est soumise aux procédures d'évaluation d'autorisation, de signature et d'approbation prévues par la présente Directive.

## **CHAPITRE 5 : LE REGIME FISCAL ET DOUANIER DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE**

#### **Article 32 : LE REGIME FISCAL ET DOUANIER DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE**

Les Etats Membres devraient favoriser le développement des investissements sous forme de partenariats public-privé en instaurant un régime fiscal et douanier favorable applicable à ces contrats prenant en compte notamment l'importance des investissements réalisés et les risques pris par le titulaire du contrat, les avantages socioéconomiques induits par le projet, l'importance de la technologie transférée, ou les effets du projet sur le développement territorial du pays.

## TITRE 7. LE DROIT APPLICABLE ET LA RESOLUTION DES DIFFERENDS

### CHAPITRE 1 : LE DROIT APPLICABLE

#### **Article 33 : LA LOI APPLICABLE AU CONTRAT**

Le contrat de partenariat de public privé est régi par le droit du pays sur le territoire duquel il est exécuté.

Dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé exécuté sur le territoire de plusieurs Etats membres de l'UEMOA, la loi applicable est celle retenue dans le Traité ou l'accord y afférent.

### CHAPITRE 2 : LE REGLEMENT DES DIFFERENDS

#### **Article 34 : LES LITIGES EN MATIERE D'ATTRIBUTION DES CONTRATS**

Les Etats membres s'engagent à prendre les mesures nécessaires permettant aux candidats et soumissionnaires participants aux procédures de passation des contrats de partenariats public-privé d'introduire un recours effectif préalable à l'encontre des actes et décisions rendus leur causant préjudice devant le représentant de l'autorité contractante. Ce recours peut porter sur la décision d'attribuer ou de ne pas attribuer le contrat, sur les conditions de publication des avis, les règles relatives à la participation des candidats et aux capacités et garanties exigées, le mode de passation et la procédure de sélection retenue, la conformité des documents de la consultation à la réglementation communautaire, les spécifications techniques retenues, les critères d'évaluation.

Le recours doit invoquer une violation caractérisée de la réglementation applicable. Il a pour effet de suspendre la procédure d'attribution jusqu'à la décision définitive de l'organe de régulation et de règlement des litiges des contrats de la commande publique.

A défaut d'un règlement devant l'autorité contractante, les litiges sont portés devant l'organe de régulation et de règlement des litiges des contrats de la commande publique.

Les décisions prises par l'organe de régulation et de règlement des litiges des contrats de la commande publique sont susceptibles de recours devant les juridictions compétentes de l'Etat membre.

L'organe de régulation et de règlement des litiges des contrats de la commande publique peut également s'auto saisir à la suite notamment d'une dénonciation formulée par toute personne ayant eu un intérêt à conclure le contrat ou qui est susceptible d'être lésée par un manquement aux règles et principes fondamentaux de la procédure de passation des contrats de partenariat public-privé, ou bien encore qui a eu connaissance d'une violation des réglementations applicables en la matière.

Les modalités et délais de procédure de règlement des différends en matière de passation des contrats de partenariat public-privé sont fixés par les Etats membres.

#### **Article 35 : LES LITIGES EN MATIERE D'EXECUTION DES CONTRATS**

Le contrat prévoit les modalités de prévention et de règlement des litiges intervenant au cours de son exécution.

Avant toute action contentieuse, l'autorité contractante ou le titulaire du contrat saisit l'organe de régulation et de règlement des litiges des contrats de la commande publique aux fins d'une conciliation.

En cas d'échec de la procédure de conciliation, le litige peut être soumis à la juridiction nationale compétente, ou à un tribunal arbitral dans les conditions prévues par l'Acte Uniforme de l'OHADA relatif à l'arbitrage, ou à tout autre arbitrage international, à condition qu'une clause compromissoire ait été expressément prévue dans le contrat.

#### **Article 36 : LE DISPOSITIF EN MATIERE DE SANCTIONS**

Les Etats membres s'assurent que les violations des principes et dispositions des réglementations applicables en matière de contrats de partenariat public-privé, de conflits d'intérêt, ou de corruption et d'infractions connexes, commises par tout candidat, soumissionnaire ou titulaire du contrat, par tout agent public ou contractuel de droit privé, intervenant directement ou indirectement pendant la phase de passation ou d'exécution d'un contrat, ou par tout membre d'une autorité de contrôle ou de régulation, comme de tout tiers agissant directement ou indirectement à l'effet d'influencer le processus décisionnel, puisse faire l'objet de poursuites et de sanctions devant les autorités compétentes, selon des modalités déterminées par les réglementations nationales. Ces poursuites peuvent être initiées sur dénonciation auprès de l'organe de régulation et de règlement des litiges des contrats de la commande ou à la suite de sa saisine d'office.

## **TITRE 8. DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

#### **Article 37 : LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

Dans un délai de deux (2) ans à compter de la mise en vigueur de la présente Directive, les Etats membres prennent les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour se conformer à celle-ci. Ils en informent la Commission.

Dans le cadre de cette transposition, ils s'assurent de la cohérence tant au plan réglementaire qu'institutionnel des réglementations spécifiques en matière de partenariat public-privé et des réglementations sectorielles applicables.

Les Etats membres communiquent à la Commission le texte des dispositions de droit interne déjà adoptées ou qu'ils adoptent dans les matières régies par la présente Directive.

Lorsque les Etats membres adoptent de nouvelles dispositions en application de la présente Directive, celles-ci contiennent une référence à ladite Directive.

Lorsque les Etats membres adoptent des dispositions complémentaires à celles visées par la présente Directive, ces dispositions ne peuvent contredire celles de la présente Directive et doivent se conformer aux principes mentionnés en son article 2.

Au plus tard à la date d'expiration du délai mentionné à l'alinéa 1 du présent article, les Etats membres adressent à la Commission toutes informations utiles lui permettant d'établir un rapport, à soumettre au Conseil des Ministres, sur l'application de la présente Directive.

#### **Article 38 : ENTREE EN VIGUEUR**

La présente Directive, qui entre en vigueur à compter du XXXX, sera publiée au Bulletin Officiel de l'Union.



## Appendix B Analyse du cadre institutionnel des Contrats de partenariat dans le cycle de projet

### Analyse des attributions du CNAPPP<sup>170</sup> selon les activités liées au programme de PPP et au portefeuille de projets

Activités liées au Programme PPP	Activités consacrées dans le cadre institutionnel des PPP	Étapes du portefeuille de projets PPP	Mission associées au portefeuille de projet PPP par le cadre institutionnel
1. Élaborer une politique Nationale PPP		1. Identification des projets PPP	
2. Renforcer le cadre institutionnel, juridique et règlementaire des PPP	Loi Article 8 : Le CNAPPP élabore, dans son domaine de compétences, une méthodologie déterminant les critères d'élaboration de cette évaluation dans les conditions fixées par arrêté du Ministre chargé des partenariats.	2. Analyse technique, économique et financière du projet	Loi Article 3 : Le CNAPPP est chargé de : - Valider les évaluations préalables des projets préparés par les autorités contractantes - Fournir un appui aux entités du secteur public dans la préparation, la négociation et le suivi des PPP Article 8 : Les contrats de partenariat donnent lieu à une évaluation préalable, réalisée par l'autorité contractante avec le concours du Comité national d'Appui aux Partenariats public-privé.
3. Renforcer la capacité de mise en œuvre de PPP des institutions		3. Structuration du financement de la part publique	
4. Centraliser les expériences et bonnes		4. Sélection et contractualisation d'un partenaire privé	Loi Article 3 : Le CNAPPP est chargé de :

<sup>170</sup> Depuis Avril 2019, le CNAPP est sous l'égide du Ministre de l'Économie, du Plan et de la Coopération au titre du Décret n° 2019-783 du 17 avril 2019, relatif aux attributions du Ministre de l'Économie, du Plan et de la Coopération.

<p>pratiques en matière de PPP</p>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fournir un appui aux entités du secteur public dans la préparation, la négociation et le suivi des PPP</li> </ul> <p>Article 10 : La procédure de passation des contrats de partenariat ne peut être engagée qu'après (...) autorisation donnée par le Premier Ministre sur la saisine du CNAPPP si l'autorité contractante est l'Etat.</p> <p>Article 20 : La CAO classe toutes les offres conformes. Elle transmet ce classement ainsi que le procès-verbal de ses travaux à l'autorité contractante qui doit recueillir l'avis favorable du CNAPPP.</p> <p>Article 22 : La fin de la procédure de mise au point est sanctionnée par un procès-verbal établi par les soins de l'autorité contractante. Le contrat de partenariat définitif, accompagné du PV de clôture de la mise au point et de l'annexe fiscale, le cas échéant, est transmis pour approbation au Ministre chargé des Finances, après avis du CNAPPP.</p> <p>Article 24 : [Les offres spontanées] font l'objet d'une procédure négociée par autorisation donnée par le Premier ministre ou par l'organe délibérant des autres personnes morales visées à l'article 2, sur la base des avis du CNAPPP et du ministre chargé des Finances.</p> <p>Article 26 : En cas d'acceptation de l'offre spontanée, l'autorité contractante saisit le CNAPPP et le ministre chargé des Finances pour examen et avis sur la base du dossier soumis par le porteur de l'offre spontanée.</p> <p>Les avis du CNAPPP et du Ministre chargé des Finances interviennent au plus tard dans les 90 jours ouvrables suivant la réception de la demande.</p> <p>Le CNAPPP, après avoir vérifié la conformité de l'offre à l'une des conditions indiquées à l'article 25, émet un avis portant sur les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La cohérence globale du projet et sa conformité à la politique de l'Etat ;</li> <li>- La qualité et la pertinence des solutions techniques ;</li> <li>- Le taux de rentabilité économique du projet ;</li> <li>- La compétitivité du mode de financement ;</li> <li>- La répartition rationnelle des risques entre les parties ;</li> <li>- Le potentiel de créations d'emplois ;</li> <li>- Les modalités de transfert de technologie ;</li> <li>- La qualité du montage contractuel et financier proposé.</li> </ul> <p>Le CNAPPP et le ministre chargé des Finances peuvent recourir à une expertise indépendante dans le cadre de l'évaluation des projets.</p>
------------------------------------	--	--	--

			<p>Article 28 : le porteur de l'offre spontanée participe à l'appel d'offres dans les mêmes conditions que les autres candidats. Il peut bénéficier, dans certains cas, d'une marge de préférence après avis du CNAPPP.</p> <p>Article 29 : un contrat régi par les dispositions de la présente loi, peut être passé par entente directe par une autorité contractante, après avis du CI sur saisine du CNAPPP dans les hypothèses exceptionnelles suivantes (...).</p> <p style="text-align: center;">Décret</p> <p>Article 2 : Les formes, modalités de constitution et montants de garanties sont déterminés par le dossier d'appel d'offres ou en cas d'offre spontanée, par l'avis du Comité national d'Appui aux Partenariats Public-Privé.</p> <p>Article 6 : Les projets de dossier de pré-qualification, de DAO initial et de contrat sont soumis directement à l'avis préalable du CNAPPP au moins 30 jours ouvrables avant la date prévue de leur publication ou de leur remise au candidat.</p> <p>Dans ce cas, le CNAPPP doit formuler ses observations au plus tard 7 jours avant la date de publication ou de remise des dossiers indiquée l'alinéa précédent du présent article. Les observations formulées par le CNAPPP sont obligatoirement prises en compte par les autorités contractantes.</p> <p>L'absence de réaction de la part du CNAPPP au terme dudit délai vaut approbation tacite des documents soumis.</p> <p>Les dossiers d'appel d'offres et projet de contrat ajustés au terme de la première phase d'appel d'offres sont transmis au CNAPPP par l'autorité contractante au moins 15 jours avant leur remise aux candidats.</p> <p>L'absence de réaction de la part du CNAPPP au terme dudit délai vaut approbation tacite des documents soumis.</p> <p>Article 7 : En application de l'article 10 de la Loi PPP, le CNAPPP transmet au plus tard dix (10) jours francs à compter de la date de leur réception, les demandes d'autorisation de passation des contrats de partenariat adressées par les autorités contractantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Au Premier Ministre s'il s'agit de contrats initiés par l'Etat ;</li> <li>- À l'organe délibérant de la Collectivité locale concernée si l'autorité contractante est une Collectivité locale ;</li> <li>- À l'organe délibérant des autres</li> <li>- Personnes morales visées à l'article 2 de la loi relative aux contrats de partenariat.</li> </ul>
--	--	--	---

			<p>Dans tous les cas, les autorités contractantes sont tenues de soumettre, à l'appui de leur demande d'autorisation de passation un dossier complet comprenant, notamment, les avis favorables du Conseil des Infrastructures et du Ministre chargé des Finances.</p> <p>Article 8 : En application des articles 29 et 30 de la Loi PPP, le CNAPPP transmet au Conseil des infrastructures, dans les dix (10) jours francs suivants la date de leur réception, les demandes d'avis ou d'autorisation soumises par les autorités contractantes. Ces demandes doivent être motivées.</p> <p>Article 9 : Dans le cadre des saisines régulières qu'il réalise en application des articles 10, 29 et 30 de la Loi PPP, le CNAPPP peut sous la forme de note d'observations techniques, faire connaître au Conseil des infrastructures, au Ministre chargé des Finances ou à tout autre organe compétent les observations, commentaires ou réserves qu'appelle, de sa part, le dossier soumis par l'autorité contractante.</p> <p>Article 10 : En application de l'article 20 alinéa 5 de la Loi PPP, le CNAPPP émet un avis sur le classement des offres ainsi que sur le procès-verbal sanctionnant les travaux de la Commission d'ouverture des plis et d'évaluation des offres dans les quinze (15) jours francs suivants la date de leur réception effective.</p> <p>L'absence de réponse au terme dudit délai vaut avis favorable du Comité national d'Appui aux Partenariats Public-Privé.</p> <p>Article 11 : En application de l'article 28 de la loi PPP, le porteur d'une offre spontanée non éligible à la procédure de négociation directe participe à un appel d'offres dans les mêmes conditions que les autres candidats. Toutefois, sur demande motivée, le CNAPPP peut accorder une marge de préférence au porteur de l'offre spontanée. Dans ce cas, le CNAPPP précise le niveau de cette marge de préférence ainsi que les modalités de son application.</p> <p>Article 12 : Les avis du CNAPPP indiqués aux articles 22, alinéa 4 et 31, alinéa 3 de la Loi PPP, sont émis au plus tard dans les 10 jours francs suivants la date de réception des documents transmis par l'autorité contractante. Au terme dudit délai, l'autorité contractante est fondée à saisir directement le Ministre chargé des Finances ou le CI, selon le cas.</p> <p>Article 14 : Les avis du CNAPPP et du Ministre chargé des finances indiqués à l'article 26 de la loi PPP interviennent au plus tard quatre-vingt-dix (90) jours ouvrables après la réception de la demande de l'autorité contractante. Ces avis sont motivés. L'absence de réponse dans le délai indiqué vaut approbation tacite, sauf en cas de demande d'informations complémentaires formulée avant l'expiration du délai indiqué à l'alinéa 1er du présent article. La demande d'informations complémentaires est suspensive du délai indiqué.</p>
--	--	--	--

			<p>En cas d'avis défavorable du CNAPPP, l'autorité contractante peut lui transmettre de nouveau le dossier de demande d'avis, après avoir corrigé les motifs du rejet. Le CNAPPP dispose d'un nouveau délai de 45 jours à compter de la date de réception de la nouvelle demande.</p> <p>Article 15 : Le CNAPPP peut émettre un avis assorti de réserves. Cet avis peut contenir des remarques portant, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sur les améliorations ou ajustements à apporter au projet ;</li> <li>- Les marges maximales de variation des coûts ;</li> <li>- Les études complémentaires à réaliser, le cas échéant,</li> <li>- Les positions de négociation à adopter pour l'autorité contractante.</li> </ul> <p>Sur la base d'un tel avis et de l'avis favorable du Ministre chargé des Finances, l'autorité contractante peut solliciter l'autorisation visée à l'article 27 de la loi PPP.</p> <p>En cas d'obtention de ladite autorisation, l'autorité contractante entame les négociations contractuelles avec le porteur de l'offre spontanée.</p> <p>Article 16 : Dans le cas où l'offre spontanée a fait l'objet d'un avis assorti de réserves tel qu'indiqué à l'article 15 précédent. Le projet de contrat, accompagné de ses annexes, du procès-verbal de clôture des négociations, de l'ensemble des documents techniques et des pièces relatives au financement du projet, est transmis au CNAPPP au moins vingt (20) jours francs avant la signature du Contrat par les parties.</p> <p>Le CNAPPP vérifie que les points ayant fait l'objet de réserves ont bien été pris en compte avant de délivrer, le cas échéant, à l'autorité contractante, une attestation de levée des réserves.</p> <p>Cette attestation est nécessaire à la poursuite du traitement de l'offre.</p> <p>Le non-respect des réserves et la non délivrance de ladite autorisation annulent la procédure de négociation directe sans aucune possibilité d'indemnisation du porteur de l'offre spontanée.</p> <p>Dans ce cas, avec l'accord écrit du porteur de l'offre spontanée, l'autorité contractante peut entamer une nouvelle procédure d'appel d'offres dans les conditions indiquées à l'article 28 de la loi PPP.</p> <p>Article 17 : lorsqu'au bout des négociations indiquées à l'article 27 de la loi PPP, la dimension finale d'un projet révèle que les conditions qui avaient motivé son acceptation en procédure négociée ne sont plus réunies, le CNAPPP statue sur la suite à donner au projet après en avoir informé le Premier Ministre ou l'organe ayant autorisé la procédure négociée.</p>
--	--	--	--

<p>5. Assurer la promotion des PPP</p>	<p>Loi Article 3 : Le CNAPPP est chargé de : - Vulgariser et assurer la promotion des PPP</p>	<p>5. Mise en œuvre et suivi de contrat</p>	<p>Loi Article 3 : Le CNAPPP est chargé de : - Fournir un appui aux entités du secteur public dans la préparation, la négociation et le suivi des PPP Article 22 : Le contrat de partenariat, une fois approuvé par le Ministre chargé des Finances, est transmis pour information au CI et au CNAPPP. Article 27 : Le projet de contrat négocié accompagné de ses annexes et du PV de clôture des négociations est transmis au CNAPPP et au ministre chargé des Finances qui disposent d'un délai de 15 jours suivants l'approbation. Article 27 : Une copie du contrat signé et approuvé est transmise pour information au CNAPPP et au CI dans les 15 jours suivant l'approbation. Article 30 : L'autorisation de passation du contrat complémentaire par entente directe est donnée par le Premier Ministre, sur la saisine du CNAPPP, après avis du CI et du Ministre chargé des Finances. Article 38 : Les contrats de partenariat font l'objet d'une évaluation périodique par le CNAPPP selon des modalités prévues par décret.  Décret Article 22 : le CNAPPP assure un suivi des engagements contractuels non techniques des contrats de partenariat initiés par l'État et rend compte au Ministre chargé des Partenariats de tout fait susceptible d'entraver la bonne exécution desdits contrats. Article 24 : En application de l'article 38 de la Loi PPP, le CNAPPP réalise ou fait réaliser une évaluation périodique des contrats en cours. Ladite évaluation est conduite par un collège composé d'au moins 3 membres du CNAPPP désignés par leurs pairs et assistés au besoin par un ou plusieurs cabinets spécialisés en contrat de partenariat. Dans tous les cas, la mission d'évaluation est coordonnée et suivie par le CNAPPP. Pendant toute la durée de leur mission, les évaluateurs ont un libre accès aux informations, documents et archives concernant les contrats en cours ainsi qu'aux sites d'implantation des projets. Article 25 : L'évaluation des contrats de partenariat a pour objet : - D'identifier les contraintes, les difficultés ou les dysfonctionnements éventuels ; - D'apporter les correctifs nécessaires à la bonne exécution des contrats de partenariat. - D'anticiper les difficultés susceptibles de naître de leur mise en œuvre :</p>
--	---	---	--

			<ul style="list-style-type: none"><li>- D'adresser, le cas échéant, des recommandations aux autorités contractantes. Le suivi de ces recommandations est assuré par le CNAPPP qui produit un rapport annuel remis au Ministre chargé des Partenariats. Ce rapport rend compte des résultats des évaluations réalisées sur la période et des contraintes et difficultés d'ordre général relevées dans la pratique des PPP par les administrations et le secteur privé. Le rapport est assorti de recommandations et de propositions concrètes d'amélioration, le cas échéant.</li></ul>
--	--	--	--

**Analyse des attributions du CI selon les activités liées au programme PPP et au portefeuille de projet**

Activités liées au Programme PPP	Activités consacrées dans le cadre institutionnel des PPP	Étapes du portefeuille de projets PPP	Mission associées au portefeuille de projet PPP par le cadre institutionnel
1. Élaborer une politique Nationale PPP		1- Identification des projets PPP	
2. Renforcer le cadre institutionnel, juridique et réglementaire des PPP	<p style="text-align: center;"><b>Loi CI</b></p> <p>Art 7. - Mission générale. Le Conseil des Infrastructures a pour mission générale de contribuer, par des études et propositions, au développement d'un environnement juridique et institutionnel favorable au partenariat public/privé, essentiellement dans le domaine des infrastructures. A cet effet, le Conseil des Infrastructures fournit des conseils indépendants sur les mesures d'amélioration, de modernisation et de réforme qui répondent à l'évolution des besoins en matière d'infrastructure.</p> <p>Pour l'exercice de ces missions, le Conseil des Infrastructures effectue toute étude ou évaluation et adresse toute recommandation qui lui paraît utile à l'amélioration des services d'infrastructure et de leur attractivité pour l'investissement privé. Ces études et évaluations peuvent notamment concerner l'efficacité des réglementations, le cadre de régulation, la concurrence, les normes techniques et les performances des services d'infrastructure.</p> <p>A la demande des pouvoirs publics, le Conseil des Infrastructures contribue à la définition de normes juridiques, techniques et financières communes au niveau des structures d'intégration régionales. Le Conseil des Infrastructures peut être consulté sur les</p>	2- Analyse technique, économique et financière du projet	



	projets de textes législatifs ou réglementaires relatifs aux infrastructures.		
3. Renforcer la capacité de mise en œuvre de PPP des institutions		3- Structuration du financement de la part publique	
4. Centraliser les expériences et bonnes pratiques en matière de PPP		4- Sélection et contractualisation d'un partenaire privé	<p style="text-align: center;"><b>Loi</b></p> <p>Article 4 : Le Conseil des Infrastructures est l'organe chargé de la régulation du système de passation des contrats de partenariat.  Article 10 : La procédure de passation des contrats de partenariat ne peut être engagée qu'après avis favorable du CI.  L'avis du CI porte notamment sur l'évaluation de la conformité du projet à la stratégie globale de développement des infrastructures, aux normes environnementales et d'aménagement du territoire.  Article 13 : L'autorité contractante peut opter pour un appel d'offres en une étape avec pré-qualification. Elle doit, dans ce cas, recueillir l'avis du CI sur la base d'une note justifiant le choix d'une telle procédure.  Article 16 : Un délai maximum de 45 jours est accordé aux candidats pour le dépôt des dossiers de pré-qualification. Ce délai peut être prorogé dans la limite maximale de 45 jours par l'autorisation donnée par le CI sur demande motivée de l'autorité contractante.  Article 22 : en cas d'échec de la mise au point, l'autorité contractante se réserve le droit de désigner le candidat suivant, après avis du CI et d'engager une mise au point avec ce dernier.</p> <p style="text-align: center;"><b>Décret</b></p> <p>Article 7 : En application de l'article 10 de la Loi PPP, le CNAPP transmet au plus tard dix (10) jours francs à compter de la date de leur réception, les demandes d'autorisation de passation des contrats de partenariat adressées par les autorités contractantes :  - Au Premier Ministre s'il s'agit de contrats initiés par l'Etat ;</p>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- À l'organe délibérant de la Collectivité locale concernée si l'autorité contractante est une Collectivité locale :</li> <li>- À l'organe délibérant des autres personnes morales visées à l'article 2 de la loi relative aux contrats de partenariat.</li> </ul> <p>Dans tous les cas, les autorités contractantes sont tenues de soumettre, à l'appui de leur demande d'autorisation de passation un dossier complet comprenant, notamment, les avis favorables du Conseil des Infrastructures et du Ministre chargé des Finances.</p> <p>Article 8 : En application des articles 29 et 30 de la Loi PPP, le CNAPPP transmet au Conseil des infrastructures, dans les dix (10) jours francs suivants la date de leur réception, les demandes d'avis ou d'autorisation soumises par les autorités contractantes. Ces demandes doivent être motivées.</p> <p>Article 18 : En cas d'appel d'offres infructueux, l'autorité contractante peut, après autorisation du CI, organiser un appel d'offres restreint.</p> <p>Article 22 : Le contrat de partenariat, une fois approuvé par le Ministre chargé des Finances, est transmis pour information au CI et au CNAPPP.</p> <p>L'autorité contractante peut, à tout moment mettre fin à la procédure d'appel d'offres. Cette décision ne peut faire l'objet d'aucun recours de la part des candidats ; ces dernières peuvent néanmoins, le cas échéant, bénéficier d'une compensation financière. Le montant de cette compensation est déterminé par le CI, sur la base d'une expertise indépendante.</p>
<p>5. Assurer la promotion des PPP</p>		<p>5-Mise en œuvre et suivi de contrat</p>	<p style="text-align: center;"><b>Loi</b></p> <p>Article 4 : Le Conseil des Infrastructures est l'organe chargé (...) du règlement des litiges liés à la passation ou à l'exécution de tels contrats.</p> <p>Article 23 : L'offre des titres est effectuée après détermination ou valorisation des titres réalisée par un expert indépendant sélectionné par l'opérateur et la personne publique d'un commun accord ou par un expert choisi par le CI, dans le délai de trois semaines maximum,</p>

		<p>par publicité de la personne publique ou mandat de placement auprès d'une banque.</p> <p>Article 27 : Une copie du contrat signé et approuvé est transmise pour information au CNAPPP et au CI dans les 15 jours suivant l'approbation.</p> <p>Article 29 : un contrat régi par les dispositions de la présente loi, peut être passé par entente directe par une autorité contractante, après avis du CI sur saisine du CNAPPP dans les hypothèses exceptionnelles suivantes (...).</p> <p>Article 30 : l'autorisation de passation du contrat complémentaire par entente directe est donnée par le Premier Ministre, sur la saisine du CNAPPP, après avis du CI et du Ministre chargé des Finances.</p> <p>Article 31 : tout avenant doit être préalablement autorisé par le CI, après avis du Ministre chargé des Finances.</p> <p>Article 32 : Ces mesures d'ajustement [lorsqu'un partenaire au développement participe au financement d'un ouvrage faisant l'objet d'un contrat de partenariat] sont discutées par l'autorité contractante avec le partenaire au développement et sont soumises à l'avis du CI.</p> <p>Article 36 : les contestations nées des procédures de sélection de l'opérateur du projet dans les contrats de partenariat sont portées devant le CI. La procédure de recours est fixée par le CI. Les décisions prises par le CI, en application du présent article sont susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir. Seuls les candidats soumissionnaires évincés de la procédure de sélection de l'opérateur du projet dans les contrats de partenariat sont habilités à saisir le CI d'une contestation. Celle-ci doit être adressée dans les 15 jours qui suivent la notification de la décision de sélection de l'opérateur du projet. Le Conseil des Infrastructures statue sur les contestations au plus tard dans les 30 jours à compter de sa saisine.</p> <p>Article 39 : Les contrats de partenariat font l'objet d'un audit périodique par le CI selon des modalités prévues par une loi.</p>
--	--	--

			<p style="text-align: right;"><b>Loi CI</b></p> <p>Art. 8. - Attributions spécifiques</p> <p>Le Conseil des Infrastructures exerce des attributions spécifiques d'appui et de surveillance de la conduite des projets en partenariat public/privé. Le Conseil des Infrastructures réalise ces missions en favorisant l'adaptabilité, l'innovation et la compétitivité du service public tout en préservant la transparence, l'équité et l'équilibre des relations contractuelles.</p> <p>En particulier, dans les cas prévus par la loi relative aux contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructures, le Conseil des infrastructures instruit les demandes d'avis qui lui sont soumises.</p> <p>A la demande des parties contractantes et des usagers, le Conseil des Infrastructures fournit un appui de médiateur pour prévenir les litiges et faciliter leur règlement.</p> <p>Le Conseil des infrastructures est habilité à publier ses avis, leur motifs ainsi que les sites qui leur sont données. Les membres du Conseil des Infrastructures sont individuellement tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de la conduite des procédure visées aux présent article.</p>
--	--	--	---

**Analyse des attributions de la CAO selon les activités liées au programme PPP et au portefeuille de projet**

Activités liées au Programme PPP	Activités consacrées dans le cadre institutionnel des PPP	Étapes du portefeuille de projets PPP	Mission associées au portefeuille de projet PPP par le cadre institutionnel
1. Élaborer une politique Nationale PPP		1. Identification des projets PPP	
2. Renforcer le cadre institutionnel, juridique et réglementaire des PPP		2. Analyse technique, économique et financière du projet	
3. Renforcer la capacité de mise en œuvre de PPP des institutions		3. Structuration du financement de la part publique	
4. Centraliser les expériences et bonnes pratiques en matière de PPP		4. Sélection et contractualisation d'un partenaire privé	<p><b>Loi</b></p> <p>Article 16 : La procédure de pré-qualification est conduite par l'autorité contractante assistée par la commission d'appel d'offres visée à l'article 5 de la présente loi. La commission se réunit à la demande de l'autorité contractante.</p> <p>L'autorité contractante statue, après avis de la commission d'appel d'offres, sur la qualification de chaque candidat ayant présenté une demande. Elle statue uniquement sur la base des critères énoncés dans le dossier de pré-qualification.</p> <p>Le nombre de candidats à une procédure de pré-qualification ne peut être inférieur à trois sauf si l'autorité contractante fournit la preuve au CI, qu'en dépit des mesures de large publicité qu'elle a mises en œuvre et des efforts qu'elle a déployés pour susciter l'intérêt de candidats potentiels, il n'a pas été possible d'identifier au moins trois candidats qui satisfont aux critères de pré-qualification. Dans ce cas,</p>

Activités liées au Programme PPP	Activités consacrées dans le cadre institutionnel des PPP	Étapes du portefeuille de projets PPP	Mission associées au portefeuille de projet PPP par le cadre institutionnel
			<p>sur autorisation du CI, l'autorité contractante peut poursuivre la procédure avec les deux candidats pré-qualifiés.</p> <p>Article 18 : procédure d'appel d'offres en deux étapes : la commission d'appel d'offres est tenue informée par l'autorité contractante du déroulement de cette première étape.</p> <p>Dans le cas d'un appel d'offres en une étape au sens de l'article 13, les candidats qui disposent d'un délai ne pouvant être inférieur à 45 jours, déposent auprès de la commission d'appel d'offres, une offre complète comprenant des propositions techniques détaillées, une offre financière ainsi qu'un projet de contrat. Les offres sont évaluées par la commission d'appel d'offres dans les conditions fixées à l'article 20.</p> <p>Article 19 : Dans la seconde étape, les offres financières sont ouvertes en séance publique par la commission d'appel d'offres en présence de l'autorité contractante et des candidats ou de leurs représentants invités à cet effet.</p> <p>Article 20 : La CAO procède à l'évaluation des offres complètes. Dans un premier temps, la commission évalue les propositions techniques et procède ensuite à une évaluation des offres financières des candidats dont les offres techniques ont été jugées conformes sur la seule base des critères financiers décrits dans le DAO.</p> <p>La CAO classe toutes les offres conformes. Elle transmet ce classement ainsi que le procès-verbal de ses travaux à l'autorité contractante qui doit recueillir l'avis favorable du CNAPPP.</p> <p>Article 21 : dans le cadre de l'évaluation des offres complètes, la CAO prend en compte les indications suivantes sauf incitations plus avantageuses prévues par des textes législatifs ou réglementaires (...)</p>
5. Assurer la promotion des PPP		5. Mise en œuvre et suivi de contrat	

**Analyse des attributions selon les activités liées au programme PPP et au portefeuille de projet du Premier Ministre pour les contrats de l'Etat ou de l'organe délibérant des autres personnes morales**

Activités liées au Programme PPP	Activités consacrées dans le cadre institutionnel	Étapes du portefeuille de projets PPP	Mission associées au portefeuille de projet PPP par le cadre institutionnel
1. Élaborer une politique Nationale PPP		1. Identification des projets PPP	
2. Renforcer le cadre institutionnel, juridique et réglementaire des PPP		2. Analyse technique, économique et financière du projet	
3. Renforcer la capacité de mise en œuvre de PPP des institutions		3. Structuration du financement de la part publique	
4. Centraliser les expériences et bonnes pratiques en matière de PPP		4. Sélection et contractualisation d'un partenaire privé	<p align="center"><b>Loi</b></p> <p>Article 10 : La procédure de passation des contrats de partenariat ne peut être engagée qu'après avis favorable du Ministre chargé des finances et autorisation donnée par le Premier Ministre sur la saisine du CNAPPP si l'autorité contractante est l'Etat ou par l'organe délibérant des autres personnes morales visées à l'article 2.</p> <p>Article 24 : [Les offres spontanées] font l'objet d'une procédure négociée par autorisation donnée par le Premier ministre ou par l'organe délibérant des autres personnes morales visées à l'article 2, sur la base des avis du CNAPPP et du ministre chargé des Finances.</p> <p>Article 27 : Sur la base des avis obtenus, l'autorité contractante saisit le Premier Ministre ou l'organe délibérant de la collectivité publique d'une demande d'autorisation de procéder à la négociation du contrat avec le porteur de l'offre spontanée.</p>

Activités liées au Programme PPP	au Activités consacrées dans le cadre institutionnel	Étapes du portefeuille de projets PPP	Mission associées au portefeuille de projet PPP par le cadre institutionnel
			<p>En cas d'avis favorables [concernant le projet de contrat négocié], les contrats sont soumis, après signature par les parties, à l'approbation du Premier Ministre.</p> <p style="text-align: center;"><b>Décret</b></p> <p>Article 4 : En application des dispositions de l'article 10, alinéa premier de la loi PPP, l'autorisation de passation du contrat de partenariat est donnée :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Par le Premier Ministre si l'autorité contractante est l'Etat ;</li> <li>- Par délibération de l'organe délibérant si l'autorité contractante est une collectivité locale, un établissement public, une agence, une société anonyme à participation publique majoritaire une société nationale ou une association ou groupement de ces personnes morales</li> </ul> <p>Article 7 : En application de l'article 10 de la Loi PPP, le CNAPPP transmet au plus tard dix (10) jours francs à compter de la date de leur réception, les demandes d'autorisation de passation des contrats de partenariat adressées par les autorités contractantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Au Premier Ministre s'il s'agit de contrats initiés par l'Etat ;</li> <li>- À l'organe délibérant de la Collectivité locale concernée si l'autorité contractante est une Collectivité locale ;</li> <li>- À l'organe délibérant des autres personnes morales visées à l'article 2 de la loi relative aux contrats de partenariat.</li> </ul> <p>Dans tous les cas, les autorités contractantes sont tenues de soumettre, à l'appui de leur demande d'autorisation de passation un dossier complet comprenant, notamment, les avis favorables du Conseil des Infrastructures et du Ministre chargé des Finances.</p>
5. Assurer la promotion des PPP		5. Mise en œuvre et suivi de contrat	



**Analyse des attributions selon les activités liées au programme PPP et au portefeuille de projet du Ministre des Finances**

Activités liées au Programme PPP	Activités consacrées dans le cadre institutionnel	Étapes du portefeuille de projets PPP	Mission associées au portefeuille de projet PPP par le cadre institutionnel
1. Élaborer une politique Nationale PPP		1. Identification des projets PPP	
2. Renforcer le cadre institutionnel, juridique et réglementaire des PPP		2. Analyse technique, économique et financière du projet	
3. Renforcer la capacité de mise en œuvre de PPP des institutions		3. Structuration du financement de la part publique	<p style="text-align: center;"><b>Loi</b></p> <p>Article 10 : le Ministre chargé des finances doit donner un avis favorable qui porte d'une part sur la conformité du projet avec les objectifs de la politique budgétaire globale ; d'autre part sur l'évaluation des implications budgétaires du projet et l'analyse de sa soutenabilité à long terme sur les finances publiques ; sur l'assiette foncière du projet d'investissement le cas échéant, enfin.</p> <p>Article 26 : En cas d'acceptation de l'offre spontanée, l'autorité contractante saisit le CNAPPP et le ministre chargé des Finances pour examen et avis sur la base du dossier soumis par le porteur de l'offre spontanée.</p> <p>Les avis du CNAPPP et du Ministre chargé des Finances interviennent au plus tard dans les 90 jours ouvrables suivant la réception de la demande.</p> <p>L'avis du Ministre chargé des Finances porte sur la soutenabilité budgétaire des engagements de l'Etat au titre du projet. Il doit s'assurer notamment que le projet est financièrement et économiquement viable.</p> <p>Le CNAPPP et le ministre chargé des Finances peuvent recourir à une expertise indépendante dans le cadre de l'évaluation des projets.</p>

Activités liées au Programme PPP	Activités consacrées dans le cadre institutionnel	Étapes du portefeuille de projets PPP	Mission associées au portefeuille de projet PPP par le cadre institutionnel
			<p style="text-align: center;"><b>Décret</b></p> <p>Article 7 : Dans tous les cas, les autorités contractantes sont tenues de soumettre, à l'appui de leur demande d'autorisation de passation un dossier complet comprenant, notamment, les avis favorables du Conseil des Infrastructures et du Ministre chargé des Finances.</p> <p>Article 14 : Les avis du CNAPPP et du Ministre chargé des finances Indiqués à l'article 26 de la loi PPP interviennent au plus tard quatre-vingt-dix (90) jours ouvrables après la réception de la demande de l'autorité contractante. Ces avis sont motivés. L'absence de réponse dans le délai indiqué vaut approbation tacite, sauf en cas de demande d'informations complémentaires formulée avant l'expiration du délai indiqué à l'alinéa 1er du présent article. La demande d'informations complémentaires est suspensive du délai indiqué.</p> <p>L'avis du Ministre chargé des Finances visé à l'article 26 de la Loi PPP doit être conforme. Il ne peut faire l'objet d'aucun recours.</p>
4. Centraliser les expériences et bonnes pratiques en matière de PPP		4. Sélection et contractualisation d'un partenaire privé	<p style="text-align: center;"><b>Loi</b></p> <p>Article 22 : La fin de la procédure de mise au point est sanctionnée par un PV établi par les soins de l'autorité contractante. Le contrat de partenariat définitif, accompagné du PV de clôture de la mise au point et de l'annexe fiscale, le cas échéant, est transmis pour approbation au Ministre chargé des Finances, après avis du CNAPPP.</p> <p>Article 24 : [Les offres spontanées] font l'objet d'une procédure négociée par autorisation donnée par le Premier ministre ou par l'organe délibérant des autres personnes morales visées à l'article 2, sur la base des avis du CNAPPP et du ministre chargé des Finances.</p>
5. Assurer la promotion des PPP		5. Mise en œuvre et suivi de contrat	<p style="text-align: center;"><b>Loi</b></p>

Activités liées au Programme PPP	Activités consacrées dans le cadre institutionnel	Étapes du portefeuille de projets PPP	Mission associées au portefeuille de projet PPP par le cadre institutionnel
			<p>Article 27 : Le projet de contrat négocié accompagné de ses annexes et du PV de clôture des négociations est transmis au CNAPPP et au ministre chargé des Finances qui disposent d'un délai de 15 jours suivants l'approbation.</p> <p>Article 30 : l'autorisation de passation du contrat complémentaire par entente directe est donnée par le Premier Ministre, sur la saisine du CNAPPP, après avis du CI et du Ministre chargé des Finances.</p> <p>Article 31 : tout avenant doit être préalablement autorisé par le CI, après avis du Ministre chargé des Finances.</p>

#### Responsabilités de chaque entité dans le schéma institutionnel des DSP au Sénégal

Entité	Responsabilités du cadre institutionnel
Direction chargée du contrôle des Marchés publics	<p align="center"><b>CMP</b></p> <p>Article 82 : L'avis de la DCMP sur la procédure de passation de la convention de délégation est requis dans tous les cas sur la base du dossier d'appel à la concurrence et d'un rapport d'opportunité établis par l'autorité contractante. (...)</p> <p>L'autorité contractante peut avoir recours à la procédure de passation par entente directe dans les cas suivants :</p> <p>a) Lorsque, en cas d'extrême urgence, constatée par la DCMP, nécessitant une intervention immédiate visant à assurer la continuité du service public, il n'est pas possible de procéder à un appel à la concurrence et que l'autorité contractante ne peut assurer elle-même cette continuité.</p> <p>Article 140 : Le contrôle des marchés public est assuré :</p> <p>1) Par la DCMP qui est chargée du contrôle a priori de la passation des marchés publics ;</p> <p>Article 141 : La DCMP assure le contrôle a priori des procédures de passation de marchés. A ce titre, elle : a) émet un avis sur les dossiers d'appel à la concurrence avant le lancement de la procédure de passation concernant : [...] – les conventions de délégation de service public</p> <p>c. effectue un examen juridique et technique avant leur approbation des projets de marchés passés par entente directe ou pour lesquels elle a indiqué souhaiter faire un tel contrôle lors de l'examen du dossier d'appel à la concurrence ou qui répondent aux conditions de nature et de montants fixés par arrêté</p>

	<p>du Ministre chargé des finances [...] Dans le cadre de l'appui conseil, la DCMP peut également accompagner la cellule de passation de l'autorité contractante sur les dossiers qu'elle lui soumet spontanément</p> <p>Article 142 : 1. Les délais impartis à la DCMP pour examiner les dossiers qui lui sont soumis et rendre ses avis sont fixés par décision de l'Organe chargé de la Régulation des Marchés Publics. En l'absence d'une réponse dans le délai imparti, l'avis de la DCMP est réputé favorable et la procédure de passation du marché peut se poursuivre.</p> <p>2. Si l'autorité contractante passe outre à un avis défavorable ou à des réserves accompagnant un avis favorable de la DCMP sur un dossier d'appel public à la concurrence, elle doit motiver sa décision par écrit et en rendre compte à l'autorité d'approbation du marché dont elle relève et en informer l'Organe chargé de la Régulation des Marchés publics.</p> <p>3. Si l'autorité contractante n'accepte pas les avis et recommandations qui, le cas échéant, auront été formulées par la DCMP concernant la possibilité d'utiliser une procédure autre que l'appel d'offres ouvert ou relatives à la proposition d'attribution du marché, elle ne peut poursuivre la procédure de passation qu'en saisissant le Comité de Règlement des Différends près l'Organe chargé de la Régulation des Marchés Publics.</p>
<p>Organe chargé de la régulation des marchés publics</p>	<p style="text-align: center;"><b>CMP</b></p> <p>Article 140 : Le contrôle des marchés publics est assuré :</p> <p>3. Par l'Organe chargé de la régulation des marchés publics qui effectue un contrôle a posteriori.</p> <p>Article 142 : 1. Les délais impartis à la DCMP pour examiner les dossiers qui lui sont soumis et rendre ses avis sont fixés par décision de l'Organe chargé de la Régulation des Marchés Publics. En l'absence d'une réponse dans le délai imparti, l'avis de la DCMP est réputé favorable et la procédure de passation du marché peut se poursuivre.</p> <p>2. Si l'autorité contractante passe outre à un avis défavorable ou à des réserves accompagnant un avis favorable de la DCMP sur un dossier d'appel public à la concurrence, elle doit motiver sa décision par écrit et en rendre compte à l'autorité d'approbation du marché dont elle relève et en informer l'Organe chargé de la Régulation des Marchés publics.</p> <p>3. Si l'autorité contractante n'accepte pas les avis et recommandations qui, le cas échéant, auront été formulées par la DCMP concernant la possibilité d'utiliser une procédure autre que l'appel d'offres ouvert ou relatives à la proposition d'attribution du marché, elle ne peut poursuivre la procédure de passation qu'en saisissant le Comité de Règlement des Différends près l'Organe chargé de la Régulation des Marchés Publics.</p> <p>Article 145 : L'Organe chargé de Régulation des Marchés Publics assure, outre son rôle de conseil, un contrôle a posteriori du respect des règles nationales et de l'UEMOA relatives à la passation et à l'exécution des marchés publics et délégations de service public.</p> <p>A ce titre, l'Organe chargé de la Régulation des Marchés Publics :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Commande, à la fin de chaque exercice budgétaire, un audit indépendant sur un échantillon aléatoire de marchés ;</li> <li>b) Peut initier et procéder avec ses moyens propres ou faire procéder à tout moment à des contrôles externes ou enquêtes portant sur la transparence et les conditions de régularité des procédures d'élaboration et de passation ainsi que des conditions d'exécution des marchés publics.</li> </ul>

- c) Rend compte à l'autorité contractante concernée, au Ministre du secteur concerné et au Ministre chargé des Finances, de la procédure suivie lors des contrôles et enquêtes, des anomalies relevées et propose le cas échéant des améliorations ;
- d) Saisit les autorités compétentes au niveau national de l'UEMOA de toutes infractions ou irrégularités constatées au cours des enquêtes et contrôles effectués ;
- e) Tient la liste des personnes physiques et morales exclues des procédures de passation ;
- f) Rend compte des contrôles effectués dans un rapport annuel transmis au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale, au Premier Ministre, au Ministre chargé des Finances et au Président de la Cour des Comptes. Le rapport donne ensuite lieu à publication.

#### **COA**

##### Article 30 Régulation et contrôle des marchés publics

I – Il est créé une autorité administrative indépendante dénommée Autorité des Marchés publics bénéficiant de l'autonomie financière. Cette autorité indépendante, dont les ressources, la composition, les compétences détaillées et les règles de fonctionnement sont fixées par décret, est chargée : - de conseiller et d'assister les autorités compétentes de l'État dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires concernant la passation et l'exécution des marchés publics, délégations de service public et contrats de partenariat, lors de l'analyse des résultats de l'application de ces textes, et pour leur adaptation ou modification ; - d'assurer des missions d'enquête et de contrôle a posteriori du respect de la réglementation régissant la passation ainsi que de l'exécution des marchés publics, délégations de service public et contrats de partenariat, de saisir toutes autorités compétentes en cas de violation de cette réglementation ou des règles de concurrence ; - de sanctionner les personnes physiques ou morales contrevenantes qui auront contrevenu à la réglementation applicable en matière de passation ou d'exécution de marchés publics ou de délégations de service public par des exclusions temporaires et/ou des pénalités pécuniaires.

#### **Décret ARMP**

Article 2 : L'ARMP a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de services publics. Cette mission de régulation a pour objet d'émettre des avis, propositions ou recommandations dans le cadre de la définition des politiques et de l'assistance à l'élaboration de la réglementation en matière de marchés publics et de délégations de service public, de contribuer à l'information, à la formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique, au développement du cadre professionnel et à l'évaluation des performances des acteurs du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et des délégations de service public, d'exécuter des enquêtes, de mettre en œuvre des procédures d'audits indépendants, de sanctionner les irrégularités constatées, de procéder au règlement non juridictionnel des litiges nés à l'occasion de la passation des marchés publics et des délégations de service public, ou de rendre des avis dans le cadre du règlement amiable des litiges nés à l'occasion de leur exécution.

A ce titre, elle est chargée :

1. d'identifier les faiblesses éventuelles du Code des marchés publics et proposer, sous forme d'avis, de proposition ou de recommandation, toute mesure législative, réglementaire, de nature à améliorer le système, dans un souci d'économie, de transparence et d'efficacité ;
2. de conduire les réformes et la modernisation des procédures et des outils de passation des marchés publics et des délégations de service public ; de promouvoir et de s'assurer de la mise en œuvre par l'ensemble des acteurs du système de dispositifs éthiques et de pactes d'intégrité visant à proscrire la corruption ; d'étudier les incidences des marchés publics et des délégations de service public sur l'économie nationale ;

3. d'initier la rédaction et de valider en collaboration avec l'entité centrale chargée du contrôle des marchés publics et des délégations de service public, les ministères techniques compétents et les organisations professionnelles et la société civile, les textes d'application relatifs à la réglementation des marchés publics et des délégations de service public, notamment, les documents-types et les manuels de procédures ;
4. de diffuser la réglementation et de garantir la publicité de l'information sur les procédures de passation des marchés publics et des délégations de service public ;
5. de veiller, par ses avis et recommandations, à l'application de la réglementation et des procédures relatives à la passation des marchés publics et délégations de service public, des documents standards et contribuer à la promotion d'un environnement transparent favorable au jeu de la concurrence et au développement des entreprises et de compétences nationales stables et performantes ;
6. d'initier toute investigation relative à des irrégularités ou des violations à la réglementation communautaire ou nationale commises en matière de marchés publics et de délégations de service public et, de saisir les autorités compétentes, communautaire ou nationale de toute infraction constatée; à ce titre, l'ARMP est habilitée à ester en justice dans le cadre de sa mission visant à s'assurer du respect, par l'ensemble des acteurs, de la réglementation en matière de marchés publics et de délégations de service public, et notamment, à proscrire la corruption et, à recevoir les demandes d'enquêtes initiées par la Commission de l'UEMOA en cas de violation des règles de concurrence dans le cadre des procédures de passation ; ces investigations sont réalisées par des agents de l'ARMP assermentés dont le recrutement, le statut et les pouvoirs sont déterminés par décret ;
7. de saisir ou assister, en tant qu'organe de liaison des institutions communautaires de l'UEMOA, la Commission de l'UEMOA dans le cadre de la surveillance multilatérale en matière de marchés publics et de délégations de service public ;
8. de faire réaliser des audits techniques et/ou financiers en vue de contrôler et suivre la mise en œuvre de la réglementation en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés et conventions ; dans ce cadre, l'ARMP commande, à la fin de chaque exercice budgétaire, un audit indépendant sur un échantillon aléatoire de marchés et conventions, transmet aux autorités compétentes visées au point 2.6 ci-dessus les cas des violations constatées de dispositions réglementaires et, établit des rapports périodiques sur l'exécution des marchés et conventions sur la base des enquêtes et audits réalisés dont il assure la publication et qu'il transmet également auxdites autorités ;
9. de recevoir les réclamations relatives aux irrégularités en matière de procédures de passation des marchés publics et délégations de services public et de les soumettre au Comité de Règlement des Différends visé à l'article 31 du présent décret ainsi que tout recours à l'effet à défaut de conciliation entre les parties, de statuer sur toute violation des réglementations communautaires et nationales; de sanctionner les personnes physiques ou morales contrevenantes qui auront contrevenu à la réglementation applicable en matière de passation ou d'exécution de marchés publics ou de délégations de service public par des exclusions temporaires et/ou des pénalités pécuniaires; de tenir et publier la liste des entreprises exclues ; de recevoir les réclamations relatives à l'exécution des marchés publics et délégations de service public dans le cadre de la procédure de règlement amiable visé à l'article 135 du Code des marchés publics.
10. d'assurer le contrôle des procédures de certification des entreprises et, de participer à l'élaboration des normes, spécifications techniques, systèmes de management de la qualité applicables aux marchés et conventions en adéquation avec le schéma d'harmonisation communautaire adopté au sein de l'UEMOA ;
11. de collecter toute documentation et statistique, relatives aux procédures de passation, d'exécution ou de contrôle des marchés publics et des délégations de service public ; à cet effet, l'ARMP reçoit des autorités contractantes copies des avis, autorisations, procès-verbaux, rapports d'évaluation, marchés et de

	<p>tout rapport d'activité dont il assure la bonne tenue et la conservation dans les archives relatives aux marchés et conventions, sous peine de rejet par l'organe de contrôle des dossiers ne respectant pas cette formalité ;</p> <p>12. d'assurer l'édition et la publication d'une revue périodique ayant pour objet d'informer le public des activités de l'ARMP et de promouvoir la transparence du système des marchés publics et des délégations de service public, de ses procédures de passation, de contrôle et d'audit ;</p> <p>13. de proposer des programmes d'information et de sensibilisation des acteurs économiques sur la réglementation des marchés publics et des délégations de service public, en vue d'accroître leur capacité ;</p> <p>14. d'évaluer périodiquement les procédures et pratiques du système de passation des marchés publics et délégations de service public, d'initier des actions correctives ou préventives de renforcement des capacités et du cadre professionnel y afférent et, de contribuer à la programmation et à l'organisation de la formation initiale et continue des acteurs du système de passation des marchés publics en relation avec les centres et écoles de formation, au niveau national, régional et international afin de promouvoir la mise en place de filières spécialisées ;</p> <p>15. d'entretenir des relations de coopération avec les organismes internationaux agissant dans le domaine des marchés publics et délégations de service public ;</p> <p>16. de transmettre au Président de la République, au Premier Ministre, au Président de l'Assemblée Nationale et au Président de la Cour des Comptes, un rapport annuel sur l'efficacité et la fiabilité du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et délégations de service public, assorti de toutes recommandations susceptibles de l'améliorer.</p>
<p><i>Conseil de Régulation</i></p>	<p style="text-align: center;"><b>Décret ARMP</b></p> <p>Article 5 : Le Conseil de Régulation dispose des pouvoirs les plus étendus pour administrer l'ARMP, définir et orienter sa politique générale et, évaluer sa gestion dans les limites fixées par ses missions organiques ou statutaires.</p> <p>A ce titre :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. il détermine de manière générale les perspectives de développement de l'ARMP ;</li> <li>2. il examine et approuve chaque année le programme d'activités de l'ARMP pour l'exercice à venir, sur proposition de la Direction Générale ;</li> <li>3. il reçoit directement de la Direction Générale, communication des rapports périodiques, annuels et tous autres rapports et délibère à leur sujet ;</li> <li>4. il évalue, selon une périodicité qu'il détermine, le respect des orientations, le niveau de réalisation des objectifs et l'accomplissement des performances ;</li> <li>5. il adopte, sur proposition de la Direction Générale, toute recommandation, projet de réglementation, document standard, manuel de procédures dans le domaine des marchés publics et délégations de service public en vue de sa transmission aux autorités compétentes ;</li> <li>6. il ordonne, sur proposition du Directeur Général, les enquêtes, contrôles et audits ;</li> <li>7. il adopte le budget, arrête de manière définitive les comptes et états financiers annuels et les rapports d'activités, et en transmet copies à la Cour des Comptes ;</li> <li>8. il adopte, sur proposition de la Direction Générale, le règlement intérieur de l'ARMP, l'organigramme, les manuels de procédures internes, administratives, financières, comptables, de recrutement et de gestion des ressources humaines, la grille des rémunérations et des avantages des personnels de la Direction Générale et des Directions Techniques ;</li> <li>9. il approuve les nominations du personnel d'encadrement ;</li> </ol>

	<p>10. il accepte tous dons, legs et subventions dans le respect des dispositions de la Charte de Transparence et d’Ethique en matière de marchés publics ;</p> <p>11. il approuve les contrats d’un montant supérieur ou égal à 15.000.000 de FCFA ou toutes autres conventions, y compris les emprunts, proposés par le Directeur Général et ayant une incidence sur le budget ;</p> <p>12. il autorise l’aliénation des biens meubles ou immeubles, corporels ou incorporels, conformément à la loi ;</p> <p>13. il autorise la participation de l'ARMP dans les associations, groupements ou autres organismes professionnels, dont l'activité est nécessairement liée à ses missions et met fin à de telles participations.</p> <p>Le Conseil de Régulation peut déléguer certains de ses pouvoirs au Directeur Général qui rend compte de l'utilisation de ladite délégation.</p>
<p><i>Comité de Règlement des Différends</i></p>	<p style="text-align: center;"><b>CMP</b></p> <p>Article 142 : 3. Si l’autorité contractante n’accepte pas les avis et recommandations qui, le cas échéant, auront été formulées par la DCMP concernant la possibilité d’utiliser une procédure autre que l’appel d’offres ouvert ou relatives à la proposition d’attribution du marché, elle ne peut poursuivre la procédure de passation qu’en saisissant le Comité de Règlement des Différends près l’Organe chargé de la Régulation des Marchés Publics.</p> <p style="text-align: center;"><b>COA</b></p> <p>Article 31 Recours relatif à la procédure de passation</p> <p>En cas de non-respect des règles relatives à la passation des marchés et sans préjudice des recours gracieux et contentieux, une procédure spéciale de recours non juridictionnel devant un organe placé au sein de l’Agence de Régulation des Marchés publics, est ouverte à toute personne qui a participé à une procédure de passation et n’a pas été désignée attributaire, dans les conditions définies par le code des marchés publics</p> <p style="text-align: center;"><b>Décret ARMP</b></p> <p>Article 18 : Un Comité de Règlement des Différends est établi auprès de l’ARMP. Ce Comité siège, en fonction des faits dont il est saisi, soit sous la forme d’une Commission Litiges, soit en formation disciplinaire.</p> <p>Article 20 : Le Comité de Règlement des Différends est chargé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- recevoir les dénonciations des irrégularités constatées par les parties intéressées ou celles connues de toute autre personne avant, pendant et après la passation ou l’exécution des marchés publics et délégations de service public ; si ces faits caractérisent des violations de la réglementation relative à la passation des marchés publics, le Président du Comité saisit, soit la Commission Litiges, soit le Comité en formation disciplinaire, selon le cas ; si ces faits caractérisent des violations de la réglementation relative à l’exécution des marchés publics, il saisit le Comité en formation disciplinaire ; s’ils constituent une infraction pénale, il saisit les juridictions compétentes ;</li> <li>- recevoir et enregistrer les recours exercés par les candidats et soumissionnaires aux marchés publics et délégations de service public relatifs à la procédure de passation des marchés publics et délégations de service public, ainsi qu’à leur exécution.</li> </ul> <p>Article 21 : La Commission Litiges est saisie des recours relatifs à la procédure de passation, mentionnés au deuxième alinéa de l’article 20 du présent décret, dans le délai prévu par les dispositions de la section 4 du Chapitre 7 du Titre III du Code des Marchés publics et ayant pour objet de contester :</p>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les décisions d’attribuer ou de ne pas attribuer le marché ou la convention de délégation ;</li> <li>- les conditions de publication des avis ;</li> <li>- les règles relatives à la participation des candidats et aux capacités et garanties exigées ;</li> <li>- le mode de passation et la procédure de sélection retenus ;</li> <li>- la conformité des documents d’appels d’offres à la réglementation ;</li> <li>- les spécifications techniques retenues ;</li> <li>- les critères d’évaluation.</li> </ul> <p>La Commission a pour mission :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de tenter de concilier les parties concernées et de statuer sur les irrégularités et violations des réglementations communautaires et nationales qu’elle constate ;</li> <li>- d’ordonner toute mesure conservatoire, corrective, ou suspensive de l’exécution de la procédure de passation, l’attribution définitive du marché étant suspendue jusqu’au prononcé de la décision de la Commission ;</li> <li>- de rendre des avis dans le cadre de la procédure de règlement amiable des litiges relatifs à l’exécution des marchés publics et délégations de service public.</li> </ul>
<p><i>Direction générale</i></p>	<p style="text-align: center;"><b>Décret ARMP</b></p> <p>Article 24 : La Direction Générale est assurée par un Directeur Général, recruté sur appel d’offres par le Conseil de Régulation, sur la base de critères d’intégrité morale, de qualification et d’expérience dans les domaines juridique, technique et économique des marchés publics et délégations de service public.</p> <p>Article 25 : Le Directeur Général est chargé de la gestion et de l’application de la politique générale de l’ARMP sous le contrôle du Conseil de Régulation à qui il rend compte de sa gestion.</p> <p>A ce titre, il :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. assure la préparation technique des dossiers à soumettre au Conseil de Régulation, prépare ses délibérations, assiste à ses réunions en qualité de secrétaire rapporteur du Conseil avec voix consultative et exécute ses décisions ;</li> <li>2. soumet à l'adoption du Conseil de Régulation les projets d'organigramme et de règlement intérieur, ainsi que la grille des rémunérations et des avantages des personnels ;</li> <li>3. exécute ces projets et règlements ;</li> <li>4. soumet à l’approbation du Conseil de Régulation le programme annuel d’activités de l’ARMP, tout rapport d’activité exécutée dans le cadre des missions de l’ARMP, toute recommandation, tout projet de réglementation, document standard, manuel de procédures, programme de formation ou de développement du cadre professionnel dans le domaine des marchés publics et délégations de service public ; il propose au Conseil de diligenter les enquêtes, contrôles et audits sur les procédures de passation et d’exécution des marchés publics et délégations de service public;</li> </ol>

5. prépare le budget dont il est l'ordonnateur principal, les rapports d'activités, ainsi que les comptes et les états financiers qu'il soumet au Conseil de Régulation pour approbation et arrêté des comptes. A ce titre, il engage, liquide et ordonne les dépenses à la charge de l'ARMP, sous réserve des compétences dévolues au Conseil de Régulation et liquide, ordonne et met en recouvrement les ressources ou recettes de l'ARMP ;
6. assure la gestion technique, administrative et financière de l'ARMP ;
7. recrute, nomme et licencie les membres du personnel et fixe leurs rémunérations et avantages, sous réserve des prérogatives reconnues au Conseil de Régulation ; à ce titre, il a la qualité d'employeur au sens du Code du Travail ;
9. procède aux achats, passe et signe les marchés, contrats et conventions liés au fonctionnement de l'Organe, sous réserve de l'approbation du Conseil de Régulation pour les acquisitions et contrats dont le montant est supérieur ou égal à 15.000.000 de FCFA, en assure l'exécution et le contrôle, dans le strict respect du budget, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur ;
10. représente l'ARMP dans tous les actes de la vie civile et en justice, sous réserve des pouvoirs dévolus au Président du Conseil de Régulation aux termes de la section VI ci-dessous ;
11. prend dans les cas d'urgence toute mesure conservatoire nécessaire à la bonne marche de l'ARMP, à charge pour lui d'en rendre compte au Conseil de Régulation ;
12. exécute, sous le contrôle du Conseil de Régulation, toute mission relevant des compétences générales de l'ARMP, sous réserve des prérogatives spécifiques dévolues aux termes du présent décret au Conseil de Régulation et aux autres organes de l'ARMP.



# Appendix C Les lois et décrets, les documents d'orientation stratégique et les documents d'analyse du système actuel

## Les lois et décrets

Les textes juridiques consultés pour la conduite de l'analyse sont présentés ci-dessous.

Table 5-18 : Textes juridiques consultés dans le cadre de la revue du secteur des transports urbains au Sénégal

Date	Texte	Contexte
1997	Loi 97-01 du 10 mars 1997 créant le Conseil exécutif des Transports Urbains de Dakar (CETUD)	Article 2 : le Conseil exécutif des Transports Urbains de Dakar, établissement public à caractère professionnel, est chargé de la mise en application de la politique sectorielle des transports publics définie par l'État pour la région de Dakar
2001	Décret 2001 - 557 du 19 juillet 2001	Précise les missions du CETUD
2003	Loi 2003-04 du 27 mai 2003 portant orientation et organisation des Transports terrestres (modification du décret n° 63-545 du 31 juillet 1963)	Elle rappelle les missions des pouvoirs publics en matière de transports publics, précise la notion de transport urbain et de transport interurbain et précise que la gestion d'une gare routière peut être confiée à un opérateur privé.
2003	Loi 2003-20 du 23 juillet 2003 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Fonds de Développement des Transports urbains (FDTU).	Création du Fonds de Développement des Transports urbains (FDTU), géré par le Conseil exécutif des Transports urbains de Dakar et fixation des contributions au financement du Fonds, de l'État, des collectivités locales et des personnes privées désignées par décret.

## Documents d'orientation stratégique

Les principaux documents d'orientation stratégique du secteur urbain utilisés pour conduire l'analyse sont présentés ci-dessous.

**Table 5-19 : Principaux documents d'orientation stratégique du secteur de transport urbain**

Date	Texte	Contexte
<b>1998</b>	<b>Le programme Sectoriel des Transports 2 (LPST2)</b>	Entré en vigueur en 2000, il vise une efficacité des services et une amélioration des infrastructures avec pour objectifs de renforcer la contribution du secteur à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.
<b>2003</b>	<b>Charte de la mobilité urbaine</b>	La charte de la Mobilité urbaine de Dakar a été signée par les différentes parties, le 06 juin 2003, qui avaient convenu d'en faire un cadre de partenariat et de concertation devant permettre de prévenir et d'arrêter toute action ou comportement pouvant restreindre ou gêner la mobilité des usagers dans la région de Dakar.
<b>2007</b>	<b>PDUD horizon 2025</b>	Le PDUD fixe les objectifs à atteindre pour le transport en commun : augmenter la part modale de 3% et augmenter la vitesse moyenne des transports en commun en périodes de pointes de 30%. Afin d'atteindre ces objectifs, il précise les actions à mettre en œuvre
<b>2013</b>	<b>Plan pluriannuel de convergence du Sénégal PPC 2015 - 2019</b>	Document sur la conjoncture économique du Sénégal et son évolution 2015-2019, par secteur économique, avec un volet transport qui rappelle les objectifs d'amélioration de la mobilité et des conditions d'accès aux besoins sociaux de base (éducation, santé, produits alimentaires, etc.). Il précise que le Gouvernement entend accélérer la réalisation des infrastructures et la mise à disposition de moyens de transport adéquats pour le développement d'un réseau intégré multimodal
<b>2014</b>	<b>Le plan Sénégal émergent</b>	Le document souligne que le sous-secteur du transport est confronté, entre autres, à un réseau routier inégalement réparti et dégradé, l'insuffisance de l'offre de services de transport public urbain et la vétusté du parc automobile et des infrastructures. Il propose des modes de financement des infrastructures, notamment des PPP.
<b>2014</b>	<b>Document de programmation Union Européenne - Sénégal</b>	Le document repose sur les conclusions du Plan Sénégal Émergent qui souligne le caractère essentiel du développement des infrastructures et services de transport pour asseoir une économie compétitive et une croissance forte. Des investissements prioritaires sont mis en avant pour la période 2014-2018.
<b>2015</b>	<b>Lettre de politique des déplacements urbains à Dakar (LPDU) 2015 - 2020</b>	Cette lettre de politique sectorielle décline la vision des pouvoirs publics à court et moyen termes (2015 - 2020) pour améliorer durablement la mobilité urbaine à Dakar. Elle rappelle les mesures préconisées dans le Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine (PAMU 2001-2008), fait des constats financiers, notamment sur le dysfonctionnement du fonds de développement des transports urbains. Elle fait aussi des préconisations en matière de développement de l'offre de transport.

Date	Texte	Contexte
<b>2016</b>	<b>Lettre de politique sectorielle des transports 2016 - 2020</b>	La lettre note l'instabilité du cadre institutionnel entre 2010 et 2015. Elle souligne les progrès accomplis et les points faibles, tant pour ce qui concerne l'offre de transport et les conditions de sa réalisation que la faiblesse du FDTU. Elle fait des préconisations en matière d'adaptation de l'offre à la demande et de financement du secteur.
<b>2016</b>	<b>Plan Directeur d'Urbanisme de Dakar et ses environs horizon 2035</b>	Le plan constate que le système de transport existant est pénalisé par un réseau routier qui n'a pas été en mesure d'accroître sa capacité pour répondre à la demande, par la généralisation du stationnement sur rue conduisant à des embouteillages fréquents et une lente introduction de systèmes et d'équipements modernes tels qu'un système de feux de signalisation.  Les objectifs et stratégies de développement du secteur du transport urbain sont définis selon le plan directeur du transport urbain de Dakar (PDUD 2025)

### Les documents d'analyse du système actuel

En plus des documents stratégiques, les institutions agissant dans le secteur urbain à Dakar ont conduit de nombreuses études et analyses du secteur qui sont listées ci-dessous.

**Table 5-20 : Principales études et analyses par les institutions intervenant dans le secteur de transport urbain**

Date	Texte	Contexte
<b>2005</b>	<b>Analyse des politiques nationales de transport et de réduction de la pauvreté (MITTD)</b>	Le document aborde le transport du point de vue de la prise en compte des questions sociales dans les transports urbains. Il fait référence aux problèmes spécifiques d'accessibilité et de mobilité des personnes handicapées, des aînés, des scolaires et des femmes. Parmi les évolutions proposées figure, notamment, le développement de Moyens Intermédiaires de Transport (MIT) adaptés aux handicapés.
<b>2010</b>	<b>Elaboration d'un cadre réglementaire pour la gestion déléguée des véhicules en panne ou accidentés sur les corridors de grande circulation (CETUD)</b>	Le rapport fait le constat qu'il arrive fréquemment de voir la circulation pratiquement bloquée, dans les voies à grande circulation, par des véhicules en panne ou accidentés, pour plusieurs heures sans qu'aucun dispositif d'enlèvement ne soit mis en place.  Pour opérationnaliser le remorquage obligatoire des véhicules accidentés ou en panne sur les corridors de grande circulation de la région de Dakar, le Centre de Coordination de la Circulation Routière souhaite recourir aux services de prestataires privés agréés.

Date	Texte	Contexte
<b>2012</b>	<b>La réforme des transports à Dakar, bilans et perspectives (CETUD)</b>	Le document dresse un bilan des actions réalisées par le CETUD depuis sa création et liste les défis à relever : déficit d'offres aux heures de pointe, perte de temps dues aux embouteillages, insuffisance de desserte dans certains quartiers.
<b>2017</b>	<b>Présentation de la revue des politiques et stratégies de mobilités urbaines : 20 ans de réformes quels enseignements et recommandations (Premières assises territoriales sur la mobilité urbaine)</b>	Le document présente un historique de l'évolution du système de transport en précisant les différentes étapes d'orientations stratégiques et les différentes lettres de politique qui ont servi de base à l'élaboration et à l'exécution de divers programmes et projets du sous-secteur des transports urbains de Dakar. Il pointe les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des actions retenues et recommande la poursuite de la dynamique de réformes avec une volonté politique soutenue
<b>2016</b>	<b>Étude sur les aires de stationnement (INGEROP)</b>	Le document constate que la localisation, le fonctionnement et le développement des terminus ne peut pas continuer à apparaître comme le résultat des colonisations des espaces vides à proximité des terminus des lignes. L'évaluation des besoins a permis de comprendre les besoins des aires de stationnement en termes d'espace et d'aménagements. Pour ces derniers, il distingue les principaux critères décisionnels : les aires de stationnement les plus emblématiques ou singulières qui pourraient servir de modèle pour d'autres dessertes (Colobane), les sites qui pourraient être centraux à tout développement urbain ou économique futur (Guédiawaye), les sites avec des problématiques importantes liées à la fonctionnalité des aires de stationnement ou à d'autres enjeux concernant la ligne comme la vitesse commerciale (Palais).
<b>2017</b>	<b>Note sur le traitement des points durs de la circulation à Dakar (CETUD)</b>	Le document fait le constat que la congestion de la circulation relève d'un manque notoire d'axes routiers et d'alternatives viables pour accéder aux principales zones d'intérêts et pôles générateurs de déplacements et de cohérence entre l'aménagement de la voirie et la quantité de déplacements. La présence de modes non compatibles avec l'automobile et un défaut de signalisation complètent le diagnostic.

Date	Texte	Contexte
<b>2017</b>	<b>Note sur les PPP à Dakar (CETUD)</b>	Le CETUD présente les points positifs et la limite des expériences de PPP pour le renouvellement des véhicules et la gestion des gares routières de Colobane, Baux Maraîchers et Parcelles Assainies, construites par le CETUD. Pour les gares routières, des contrats de gestion de 5 ans et des redevances comprises entre 10 et 20% du chiffre d'affaires.



## Appendix D Note explicative pour la sélection et la priorisation des projets du portefeuille (Secteur routier)

### Sélection des projets

Tableau récapitulatif de la justification des notations des différents indicateurs

#	Critères	#	Indicateurs	Notation de l'indicateur
1	Est-ce que suffisamment d'informations sont disponibles sur le projet ?	1.1	Disponibilité d'une étude	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oui si une étude de pré faisabilité, une étude de faisabilité ou un APS/APD est disponible</li> <li>Non dans le cas contraire</li> </ul>
		1.2	Disponibilité des informations commerciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oui si des informations sur le tarif ou le trafic/fréquentation/capacité sont disponibles</li> <li>Non dans le cas contraire</li> </ul>
		1.3	Disponibilité des informations technico-financières	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oui si des informations sur le CAPEX ou les OPEX sont disponibles</li> <li>Non dans le cas contraire</li> </ul>
2	Le projet est-il approprié pour un appel d'offres en PPP ?	2.1	Avoir une vocation de service public	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oui si le projet a une mission globale de service public (DSP) ou concourt au service public (contrat de partenariat)</li> <li>Non dans le cas contraire</li> </ul>
		2.2	Contrat de moyen et long terme	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oui si le contrat a une durée minimale de 5 ans, en prenant en compte le type de prestation</li> <li>Non dans le cas contraire</li> </ul>

#	Critères	#	Indicateurs	Notation de l'indicateur
		2.3	Besoin de faire appel au secteur privé	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oui si l'autorité a besoin de faire appel au secteur privé pour bénéficier de son savoir-faire technique, des efficiences en termes de gestion, d'innovation ou de financement (comparé à un contrat classique de passation des marchés publics)</li> <li>Non dans le cas contraire</li> </ul>
3	Est-ce que le projet possède le potentiel nécessaire afin de susciter l'intérêt d'investisseurs privés au regard de sa taille et de sa capacité à générer des recettes ?	3.1	Disponibilité d'une source de revenus fiable	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oui si une source de revenus claire est identifiable, soit par un paiement des usagers ou un paiement public</li> <li>Non dans le cas contraire</li> </ul>
		3.2	Taille des besoins en financement	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pour les projets routiers et d'ouvrages d'art, nous avons considéré un montant minimum de 10 milliards. En dessous de ça, en se basant sur notre expérience en conseil en transaction, nous avons considéré que les frais transactionnels n'étaient pas favorables pour la recherche de solution PPP (analyse Value for Money)</li> <li>Pour les projets GENIS, nous avons estimé uniquement la partie entretien courant (hypothèse de 2.5 millions par Km par an pour une durée de 5 ans). Sur cette base nous avons considéré un minimum de 1 milliards en sachant que les travaux d'entretien courant constituent des tâches assez simples sur lesquels les privés locaux pourraient se positionner. Basée sur notre expérience, ce type de montage transactionnel ne nécessiterait pas de frais importants (pouvant se faire même avec un consultant individuel en transaction sur une courte durée). L'intégration de travaux d'amélioration, de travaux de réhabilitation, d'entretien courant, d'entretien périodique et de travaux d'urgence dans la structuration du contrat GENIS rehausserait naturellement ce seuil.</li> </ul>

## Priorisation des projets

Table 5-21 : Tableau récapitulatif de la justification des notation des différents indicateurs

#	Critère	#	Indicateurs de notation	Notation de l'indicateur
1	Degré de priorité du secteur public	1.1	Présence du projet dans les plans prioritaires du Sénégal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tous les projets étant identifiés à partir des plans prioritaires ont la note maximale de 5</li> <li>Les projets GENIS avec composante réhabilitation non encore réalisée et présent dans un plan prioritaire ont une note de 4</li> <li>Les projets GENIS avec une composante réhabilitation déjà réalisée ou en cours de réalisation mais présents dans un plan prioritaire ont une note de 3</li> </ul>
		1.2	Intégration régionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 si le projet n'est pas sur un axe de corridor joignant un pays limitrophe</li> <li>2 si le projet appartient à un axe de corridor mais à un 4<sup>ème</sup> rang ou plus de par les phases définies dans la construction du corridor (partant de la frontière du pays limitrophe)</li> <li>3 si le projet appartient à un axe de corridor mais à un 3<sup>ème</sup> rang de par les phases définies dans la construction du corridor (partant de la frontière du pays limitrophe)</li> <li>4 si le projet appartient à un axe de corridor mais à un 2<sup>ème</sup> rang de par les phases définies dans la construction du corridor (partant de la frontière du pays limitrophe)</li> <li>5 si le projet appartient à un axe de corridor mais à un 1<sup>er</sup> rang de par les phases définies dans la construction du corridor (partant de la frontière du pays limitrophe)</li> </ul>

#	Critère	#	Indicateurs de notation	Notation de l'indicateur
		1.3	Annnonce faite dans les plateformes de promotion des investissements privés ou dans les médias locaux ou internationaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 s'il n'existe aucune communication publique sur le projet</li> <li>• 2 s'il existe une communication publique sur le projet mais ne provenant pas d'une autorité officielle (Président de la République, Ministre, Agence, Autorité locale)</li> <li>• 3 s'il existe une communication publique sur le projet mais uniquement à travers une communication d'une autorité locale ou d'une agence (Pas le Président de la République ou un Ministre)</li> <li>• 4 s'il existe une communication publique sur le projet et qu'elle provient d'une autorité gouvernementale tel qu'un Ministre (Pas le Président de la République)</li> <li>• 5 si le projet est présent sur internet à travers une communication par le Président de la République</li> </ul>
2	Solidité des recettes	2.1	Disponibilité d'un plan de financement de la part publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le projet ne dispose d'aucun plan de financement</li> <li>• 2 à 3 si le projet dispose d'une répartition préliminaire des investissements entre l'État et les autres partenaires</li> <li>• 4 à 5 si le projet dispose d'un plan de financement détaillé</li> </ul>
		2.2	Viabilité financière de l'Autorité Contractante en cas de PPP à paiement public	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si <math>TMJA &lt; 1000</math></li> <li>• 2 si <math>1000 \leq TMJA &lt; 3000</math></li> <li>• 3 si <math>3000 \leq TMJA &lt; 5000</math></li> <li>• 4 si <math>5000 \leq TMJA &lt; 7000</math></li> <li>• 5 si <math>TMJA \geq 7000</math></li> </ul>

#	Critère	#	Indicateurs de notation	Notation de l'indicateur
				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si une étude économique est disponible, nous avons directement considéré le TMJA donné dans le rapport.</li> <li>• Si une étude économique n'est pas disponible, nous avons considéré la moyenne de classe de trafic (poids lourds) correspond à X% du trafic TMJA (X a été pris entre 15% et 35% dépendant de l'axe de la route en considérant que les corridors drainent plus de poids lourds que les axes internes) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Exemple : pour l'axe Kaffrine – Tambacounda, la classe de trafic est T0, nous avons considéré que le trafic poids lourds représente 30% du trafic. Le trafic TMJA a été calculé comme suit :  <math>TMJA = (750+2000)*0,5*100\%/30\% = 4583</math></li> </ul> </li> <li>• Si le projet est à paiement public  Selon le REGLEMENT N°09/2007/CM/UEMOA, le taux d'endettement dans la zone est plafonné à 70%. La FMI estime que le taux d'endettement du Sénégal a atteint 60,8% du PIB en 2017<sup>171</sup>. En prenant en compte d'une part les grands investissements prévus dans le cadre du PSE avec les contraintes d'endettement citées plus haut, d'autres part l'historique du Sénégal dans les projets de PPP où le pays n'a jamais fait défaut, le consultant a appliqué une pénalité de 10% sur le trafic initial obtenu pour un projet PPP public donné avant de procéder à la notation. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Exemple : pour l'axe Kaffrine – Tambacounda, le trafic final considéré pour l'évaluation est de :  <math>TMJA = 4583*0,9 = 4125</math></li> </ul> </li> </ul>
		2.3	Garanties financières potentielles ou sécurisées	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour les projets PPP à paiement par les usagers qui généralement bénéficie de garantie d'état et/ou de garanties des bailleurs <b>une note de 4 à 5</b></li> <li>• Pour les projets à paiement public, <b>une note comprise entre 1 et 3</b> a été donnée (prenant ainsi en compte les contraintes de plafond d'endettement et de garantie prévu par l'UEMOA)</li> </ul>

<sup>171</sup> <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/French/cr1808f.ashx>

#	Critère	#	Indicateurs de notation	Notation de l'indicateur
3	Facilité de mise en œuvre	3.1	Dimension du projet par rapport aux capacités (techniques et/ou financières) d'une partie privé potentielle	<p>Les différents projets dans le portefeuille ne présentent pas une complexité technique particulière par rapport à l'expérience du MITTD dans le secteur routier. L'évaluation a ainsi été faite principalement par rapport à la capacité financière.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le montant estimatif du projet est supérieur à 500 milliards<sup>172</sup></li> <li>• 2 si le montant estimatif du projet est compris entre 500 et 400 milliards</li> <li>• 3 si le montant estimatif du projet est compris entre 400 et 200 milliards</li> <li>• 4 si le montant estimatif du projet est compris entre 200 et 100 milliards</li> <li>• 5 si le montant estimatif du projet est inférieur à 100 milliards</li> </ul>
		3.2	Degré d'innovation technologique requis par le projet (s'agit-il d'un projet dont la composante technique est habituelle ?)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si ce type de projet n'a été réalisé ni dans le pays, ni dans la sous-région (zone CEDEAO)</li> <li>• 2 si ce type de projet n'a pas été réalisé dans le pays mais a été réalisé dans d'autres pays de la CEDEAO</li> <li>• 3 si ce type de projet n'a pas été réalisé dans le pays mais des projets similaires ont été réalisés et l'autorité peut capitaliser sur ces expériences</li> <li>• 4 si ce type de projet a été réalisé mais de dimension et de complexité inférieure</li> <li>• 5 si ce type de projet a été réalisé dans le pays avec une dimension et une complexité égales ou supérieures</li> </ul>
		3.3	Indépendance vis-à-vis de la réalisation d'autres projets en amont	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le projet dépend de la réalisation de 4 projets ou plus avant sa réalisation</li> <li>• 2 si le projet dépend de la réalisation de 3 projets avant sa réalisation</li> <li>• 3 si le projet dépend de la réalisation de 2 projets avant sa réalisation</li> <li>• 4 si le projet dépend de la réalisation d'un projet avant sa réalisation</li> <li>• 5 si le projet ne dépend d'aucun projet avant sa réalisation</li> </ul>

<sup>172</sup> Aucun projet routier au Sénégal n'a atteint à présent le coût de 500 Milliards. Les projets ayant appelé au budget les plus importants sont par exemple l'Autoroute Ila Touba pour 416 Mrds ou encore « la Côtière » estimé à 410 Mrds.

#	Critère	#	Indicateurs de notation	Notation de l'indicateur
4	Impacts économiques et environnementaux	4.1	Appréciation du Taux de Rentabilité Interne Économique et évaluation par rapport aux seuils pour d'autres projets	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le TRle est inférieur à 12%<sup>173</sup></li> <li>• 2 si le TRle est compris entre 12% et 15%</li> <li>• 3 si le TRle est compris entre 15% et 25%</li> <li>• 4 si le TRle est compris entre 25% et 35%</li> <li>• 5 si le TRle est supérieur à 35%.</li> </ul>
		4.2	Disponibilité d'une étude d'impact environnemental et social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le projet ne dispose d'aucune étude d'impact environnemental et social</li> <li>• 2 si l'étude d'impact environnemental et social du projet est en cours</li> <li>• 3 à 5 si le projet dispose d'une étude d'impact environnemental et social (et suivant l'appréciation du consultant de la qualité du rapport reçu et de ses conclusions)</li> </ul>
5	Niveau de préparation / maturité	5.1	Disponibilité d'étude technique et degré de précision de l'étude (pré faisabilité, faisabilité, APS/APD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le projet ne dispose d'aucune étude technique</li> <li>• 2 si l'étude technique du projet est en cours</li> <li>• 3 si le projet dispose d'une étude de pré faisabilité technique</li> <li>• 4 si le projet dispose d'une étude de faisabilité ou d'un APS</li> <li>• 5 si le projet dispose d'un APD</li> </ul>
		5.2	Disponibilité d'étude juridique et institutionnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le projet ne dispose d'aucune étude juridique et institutionnelle</li> <li>• 2 si l'étude juridique et institutionnelle du projet est en cours</li> <li>• 3 à 5 si le projet dispose d'une étude juridique et institutionnelle et suivant l'appréciation du consultant de la qualité du rapport reçu et de ses conclusions</li> </ul>

<sup>173</sup> Le taux d'actualisation de 12% a été utilisé dans les différents rapports d'étude économique et social reçu et constitue également le taux d'actualisation sociale appliqué le plus souvent au Sénégal. Cf. rapport « Détermination d'un taux d'actualisation sociale des projets d'investissement public au Sénégal – Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan ».

#	Critère	#	Indicateurs de notation	Notation de l'indicateur
		5.3	Disponibilité d'étude économique et financière	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le projet ne dispose d'aucune étude économique et financière</li> <li>• 2 si l'étude économique et financière du projet est en cours</li> <li>• 3 si le projet dispose uniquement d'une étude économique ou financière sans une considération majeure de l'autre volet (économique ou financier)</li> <li>• 3 si le projet dispose uniquement d'une étude économique ou financière avec une considération de l'autre volet (économique ou financier)</li> <li>• 5 si le projet dispose d'une étude économique et financière</li> </ul>
		5.4	Disponibilité d'étude socio-environnementale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le projet ne dispose d'aucune étude d'impact environnemental et social</li> <li>• 2 si l'étude d'impact environnemental et social du projet est en cours</li> <li>• 3 à 5 si le projet dispose d'une étude d'impact environnemental et social (et suivant l'appréciation du consultant de la qualité du rapport reçu et de ses conclusions)</li> </ul>



#	Critère	#	Indicateurs de notation	Notation de l'indicateur
6	Attrait pour les investisseurs privés	6.1	Appréciation du TRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le TRI est inférieur à 20%<sup>174</sup></li> <li>• 2 si le TRI est compris entre 20% et 25%</li> <li>• 3 si le TRI est compris entre 25% et 30%</li> <li>• 4 si le TRI est compris entre 30% et 35%</li> <li>• 5 si le TRI est supérieur à 35%</li> </ul> <p>Pour les projets à paiement public, le principe de TRI d'un projet n'étant pas totalement applicable, un taux entre 20 à 25% a été supposé. En effet, nous avons considéré une approche « cost+ » où les paiements publics couvriront les coûts auxquels s'ajoute une marge pour l'apport d'expertise du secteur privé. Le « TRI » correspondra ainsi au retour sur investissement minimum attendu par les investisseurs privés<sup>175</sup>.</p> <p>Pour les projets autoroutiers à paiement par les usagers ne disposant pas d'étude économique (cas de l'autoroute Diourbel - Kaolack), nous avons déterminé le TRI en fonction du TRIe en appliquant la même méthode utilisée dans l'étude économique de l'autoroute la Côtère reçu de l'Ageroute<sup>176</sup>.</p>

<sup>174</sup> Dans les différents rapports sur l'investissement consulté, le hurdle rate pour les investissements en Afrique est considéré situé entre 20 et 30%. Cf. Rapport Deloitte : « Private Equity Investing in Africa »

<sup>175</sup> Par exemple dans l'étude économique de l'autoroute la côtière, il est prévu un taux de rémunération du concessionnaire de 25%

<sup>176</sup> Un coefficient multiplicateur des coûts de l'administration de la route de 0,85 a été utilisé pour obtenir le TRIe, à partir du TRI financier (Rentabilité du projet, page 13)

#	Critère	#	Indicateurs de notation	Notation de l'indicateur
		6.2	Historique de projets de natures similaires (ouvrage d'art, autoroute, etc.) menés par la partie publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le pays n'a aucune expérience dans ce type de projet ou une prestation qui s'y apparente</li> <li>• 2 si l'autorité contractante n'a pas une expérience dans ce type de projet mais a une expérience d'une prestation similaire sur laquelle elle peut capitaliser</li> <li>• 3 si l'autorité contractante n'a pas une expérience dans ce type de projet mais une autre entité du pays a une expérience dans ce type de projet sur laquelle elle peut capitaliser</li> <li>• 4 si l'autorité contractante a une expérience dans ce type de projet mais de taille ou de complexité inférieure</li> <li>• 5 si l'autorité contractante a une expérience dans ce type de projet de taille ou de complexité égale ou supérieure</li> </ul>
		6.3	Expérience de l'Autorité Contractante dans les PPP sur le type de projet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si l'autorité contractante n'a aucune expérience PPP ni dans ce type de projet à évaluer ni dans un autre type de projet</li> <li>• 2 si l'autorité contractante n'a pas une expérience PPP dans ce type de projet mais une autre entité du pays a une expérience PPP dans ce type de projet sur laquelle elle peut capitaliser</li> <li>• 3 si l'autorité contractante n'a pas une expérience PPP dans ce type de projet mais a une expérience en PPP dans d'autre type de projet sur laquelle elle peut capitaliser</li> <li>• 4 si l'autorité contractante a une expérience PPP dans ce type de projet mais de taille ou de complexité inférieure</li> <li>• 5 si l'autorité contractante a une expérience PPP dans ce type de projet de taille ou de complexité égale ou supérieure</li> </ul>

Source : Analyse CPCS

## Appendix E Note explicative pour la sélection et la priorisation des projets du portefeuille (Secteur transport urbain)

### Sélection des projets

Tableau récapitulatif de la justification des notations des différents indicateurs

#	Critères	#	Indicateurs	Notation de l'indicateur
1	Est-ce que suffisamment d'informations sont disponibles sur le projet ?	1.1	Disponibilité d'une étude	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oui si une étude de pré-faisabilité, une étude de faisabilité ou un APS/APD est disponible</li> <li>Non dans le cas contraire</li> </ul>
		1.2	Disponibilité des informations commerciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oui si des informations sur le tarif ou le trafic/fréquentation/capacité sont disponibles</li> <li>Non dans le cas contraire</li> </ul>
		1.3	Disponibilité des informations technico-financières	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oui si des informations sur le CAPEX ou les OPEX sont disponibles</li> <li>Non dans le cas contraire</li> </ul>
2	Le projet est-il approprié pour un appel	2.1	Avoir une vocation de service public	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oui si le projet a une mission globale de service public (DSP) ou concourt au service public (contrat de partenariat)</li> </ul>

	d'offres en PPP ?			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non dans le cas contraire</li> </ul>
		2.2	Contrat de moyen et long terme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oui si le contrat a une durée minimale de 5 ans, en prenant en compte le type de prestation</li> <li>• Non dans le cas contraire</li> </ul>
		2.3	Besoin de faire appel au secteur privé	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oui si l'autorité a besoin de faire appel au secteur privé pour bénéficier de son savoir-faire technique, des efficiences en termes de gestion, d'innovation ou de financement (comparé à un contrat classique de passation des marchés publics)</li> <li>• Non dans le cas contraire</li> </ul>
3	Est-ce que le projet possède le potentiel nécessaire afin de susciter l'intérêt d'investisseurs privés au regard de sa taille et de sa capacité à générer des recettes ?	3.1	Disponibilité d'une source de revenus fiable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oui si une source de revenus claire est identifiable, soit par un paiement des usagers ou un paiement public</li> <li>• Non dans le cas contraire</li> </ul>
		3.2	Taille des besoins en financement	Contrairement au secteur routier, les projets urbains ne sont pas comparables les uns et les autres en termes de budget. Nous avons alors apprécié, à travers l'historique PPP pour des projets comparables, dans quelle mesure le budget associé au projet pouvait attirer le secteur privé (local ou international).

## Priorisation des projets

Tableau récapitulatif de la justification des notations des différents indicateurs

#	Critère	#	Indicateurs de notation	Notation de l'indicateur
1	Degré de priorité du secteur public	1.1	Annnonce faite dans les plateformes de promotion des investissements privés ou dans les médias locaux ou internationaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 s'il n'existe aucune communication publique sur le projet</li> <li>2 s'il existe une communication publique sur le projet mais ne provenant pas d'une autorité officielle (Président de la République, Ministre, Agence, Autorité locale)</li> <li>3 s'il existe une communication publique sur le projet mais uniquement à travers une communication d'une autorité locale ou d'une agence (Pas le Président de la République ou un Ministre)</li> <li>4 s'il existe une communication publique sur le projet et qu'elle provient d'une autorité gouvernementale tel qu'un Ministre (Pas le Président de la République)</li> <li>5 si le projet est présent sur internet à travers une communication par le Président de la République</li> </ul>
2	Solidité des recettes	2.1	Disponibilité d'un plan de financement de la part publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 si le projet ne dispose d'aucun plan de financement</li> <li>2 à 3 si le projet dispose d'une répartition préliminaire des investissements entre l'État et les autres partenaires</li> <li>4 à 5 si le projet dispose d'un plan de financement détaillé</li> </ul>
		2.2	Viabilité financière de l'Autorité Contractante en cas de PPP à paiement public	<p>En absence d'étude et d'informations commerciales donnant une idée précise de la capacité des projets à générer des revenus, le Consultant a noté les projets en fonction d'ouvrage type et leur potentiel en génération de revenus :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2 pour les gares routières en considérant la taille des projets et le risque lié à la difficulté de contrôle de « gares/stationnements » clandestins dont fait face la gare routière des baux maraîchers.</li> <li>4 pour le parking en considérant la fréquentation sur la place de l'indépendance, la nature et la taille du projet relativement aux gares routières</li> </ul>
		2.3	Garanties financières potentielles ou sécurisées	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pour les projets PPP à paiement par les usagers qui généralement bénéficie de garantie d'état et/ou de garanties des bailleurs <b>une note de 4 à 5</b></li> <li>Pour les projets à paiement public, <b>une note comprise entre 1 et 3</b> a été donnée (prenant ainsi en compte les contraintes de plafond d'endettement et de garantie prévu par l'UEMOA)</li> </ul>

#	Critère	#	Indicateurs de notation	Notation de l'indicateur
3	Facilité de mise en œuvre	3.1	Dimension du projet par rapport aux capacités (techniques et/ou financières) d'une partie privé potentielle	<p>Les montants estimatifs des projets ne présentent pas d'enjeux majeurs sur le plan financier pour la participation du secteur privé. L'évaluation a ainsi été faite sur l'expérience d'une partie privé potentielle en terme de réalisation de l'ouvrage type.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour les gares routières, l'expérience du CETUD avec la gare des baux maraîchers montre qu'il n'y a pas d'enjeux techniques pour la réalisation de ce type de projet ; d'où une note de 5</li> <li>• Pour le parking, bien que le Sénégal n'ait aucune expérience dans ce type de projet, la présence de parties privés telles que Eiffage et SOGEA-SATOM dont les sociétés mères ont une large expérience dans ce type d'activité limite les enjeux technique ; d'où une note de 4</li> </ul>
		3.2	Degré d'innovation technologique requis par le projet (s'agit-il d'un projet dont la composante technique est habituelle ?)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si ce type de projet n'a été réalisé ni dans le pays, ni dans la sous-région (zone CEDEAO)</li> <li>• 2 si ce type de projet n'a pas été réalisé dans le pays mais a été réalisé dans d'autres pays de la CEDEAO</li> <li>• 3 si ce type de projet n'a pas été réalisé dans le pays mais des projets similaires ont été réalisés et l'autorité peut capitaliser sur ces expériences</li> <li>• 4 si ce type de projet a été réalisé mais de dimension et de complexité inférieure</li> <li>• 5 si ce type de projet a été réalisé dans le pays avec une dimension et une complexité égales ou supérieures</li> </ul>
		3.3	Indépendance vis-à-vis de la réalisation d'autres projets en amont	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le projet dépend de la réalisation de 4 projets ou plus avant sa réalisation</li> <li>• 2 si le projet dépend de la réalisation de 3 projets avant sa réalisation</li> <li>• 3 si le projet dépend de la réalisation de 2 projets avant sa réalisation</li> <li>• 4 si le projet dépend de la réalisation d'un projet avant sa réalisation</li> <li>• 5 si le projet ne dépend d'aucun projet avant sa réalisation</li> </ul>

#	Critère	#	Indicateurs de notation	Notation de l'indicateur
4	Impacts économiques et environnementaux	4.1	Appréciation du Taux de Rentabilité Interne Économique et évaluation par rapport aux seuils pour d'autres projets	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le TRle est inférieur à 12%<sup>177</sup></li> <li>• 2 si le TRle est compris entre 12% et 15%</li> <li>• 3 si le TRle est compris entre 15% et 25%</li> <li>• 4 si le TRle est compris entre 25% et 35%</li> <li>• 5 si le TRle est supérieur à 35%.</li> </ul> <p>Pour l'ensemble des projets sélectionnés, ne disposant pas ni du TRle ni de suffisamment d'information pour l'estimer avec une marge d'erreur acceptable, ils ont tous reçu une note de 2. Nous avons considéré pour qu'ils puissent bénéficier du support des autorités, ils devraient au moins respecter le seuil minimum de 12%.</p>
		4.2	Disponibilité d'une étude d'impact environnemental et social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le projet ne dispose d'aucune étude d'impact environnemental et social</li> <li>• 2 si l'étude d'impact environnemental et social du projet est en cours</li> <li>• 3 à 5 si le projet dispose d'une étude d'impact environnemental et social (et suivant l'appréciation du consultant de la qualité du rapport reçu et de ses conclusions)</li> </ul>
5	Niveau de préparation / maturité	5.1	Disponibilité d'étude technique et degré de précision de l'étude (pré faisabilité, faisabilité, APS/APD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le projet ne dispose d'aucune étude technique</li> <li>• 2 si l'étude technique du projet est en cours</li> <li>• 3 si le projet dispose d'une étude de pré faisabilité technique</li> <li>• 4 si le projet dispose d'une étude de faisabilité ou d'un APS</li> <li>• 5 si le projet dispose d'un APD</li> </ul>
		5.2	Disponibilité d'étude juridique et institutionnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le projet ne dispose d'aucune étude juridique et institutionnelle</li> <li>• 2 si l'étude juridique et institutionnelle du projet est en cours</li> <li>• 3 à 5 si le projet dispose d'une étude juridique et institutionnelle et suivant l'appréciation du consultant de la qualité du rapport reçu et de ses conclusions</li> </ul>

<sup>177</sup> Le taux d'actualisation de 12% a été utilisé dans les différents rapports d'étude économique et social reçu et constitue également le taux d'actualisation sociale appliqué le plus souvent au Sénégal. Cf. rapport « Détermination d'un taux d'actualisation sociale des projets d'investissement public au Sénégal – Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan ».

#	Critère	#	Indicateurs de notation	Notation de l'indicateur
		5.3	Disponibilité d'étude économique et financière	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le projet ne dispose d'aucune étude économique et financière</li> <li>• 2 si l'étude économique et financière du projet est en cours</li> <li>• 3 si le projet dispose uniquement d'une étude économique ou financière sans une considération majeure de l'autre volet (économique ou financier)</li> <li>• 3 si le projet dispose uniquement d'une étude économique ou financière avec une considération de l'autre volet (économique ou financier)</li> <li>• 5 si le projet dispose d'une étude économique et financière</li> </ul>
		5.4	Disponibilité d'étude socio-environnementale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le projet ne dispose d'aucune étude d'impact environnemental et social</li> <li>• 2 si l'étude d'impact environnemental et social du projet est en cours</li> <li>• 3 à 5 si le projet dispose d'une étude d'impact environnemental et social (et suivant l'appréciation du consultant de la qualité du rapport reçu et de ses conclusions)</li> </ul>
6	Attrait pour les investisseurs privés	6.1	Appréciation du TRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le TRI est inférieur à 20%<sup>178</sup></li> <li>• 2 si le TRI est compris entre 20% et 25%</li> <li>• 3 si le TRI est compris entre 25% et 30%</li> <li>• 4 si le TRI est compris entre 30% et 35%</li> <li>• 5 si le TRI est supérieur à 35%</li> </ul> <p>Pour l'ensemble des projets sélectionnés, ne disposant pas ni du TRI ni de suffisamment d'information pour l'estimer avec une marge d'erreur acceptable, ils ont tous reçu une note de 2. Nous avons considéré pour que les projets puissent attirer le secteur privé, ils devraient au moins offrir un TRI supérieur au hurdle rate de 20%<sup>179</sup>.</p>

<sup>178</sup> Dans les différents rapports sur l'investissement consultés, le hurdle rate pour les investissements en Afrique est considéré situé entre 20 et 30%. Cf. Rapport Deloitte : « Private Equity Investing in Africa »

<sup>179</sup> Par exemple dans l'étude économique de l'autoroute la côtière, il est prévu un taux de rémunération du concessionnaire de 25%



#	Critère	#	Indicateurs de notation	Notation de l'indicateur
		6.2	Historique de projets de natures similaires (ouvrage d'art, autoroute, etc.) menés par la partie publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si le pays n'a aucune expérience dans ce type de projet ou une prestation qui s'y apparente</li> <li>• 2 si l'autorité contractante n'a pas une expérience dans ce type de projet mais a une expérience d'une prestation similaire sur laquelle elle peut capitaliser</li> <li>• 3 si l'autorité contractante n'a pas une expérience dans ce type de projet mais une autre entité du pays a une expérience dans ce type de projet sur laquelle elle peut capitaliser</li> <li>• 4 si l'autorité contractante a une expérience dans ce type de projet mais de taille ou de complexité inférieure</li> <li>• 5 si l'autorité contractante a une expérience dans ce type de projet de taille ou de complexité égale ou supérieure</li> </ul>
		6.3	Expérience de l'Autorité Contractante dans les PPP sur le type de projet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 si l'autorité contractante n'a aucune expérience PPP ni dans ce type de projet à évaluer ni dans un autre type de projet</li> <li>• 2 si l'autorité contractante n'a pas une expérience PPP dans ce type de projet mais une autre entité du pays a une expérience PPP dans ce type de projet sur laquelle elle peut capitaliser</li> <li>• 3 si l'autorité contractante n'a pas une expérience PPP dans ce type de projet mais a une expérience en PPP dans d'autre type de projet sur laquelle elle peut capitaliser</li> <li>• 4 si l'autorité contractante a une expérience PPP dans ce type de projet mais de taille ou de complexité inférieure</li> <li>• 5 si l'autorité contractante a une expérience PPP dans ce type de projet de taille ou de complexité égale ou supérieure</li> </ul>

Source : Analyse CPCS

## Appendix F Tableau de notation des projets du portefeuille PPP routier pour hiérarchisation (hors pondération)

Critères		Indicateurs		Notation des projets											
				Prolongement de l'autoroute la Côtière Tivouane Peulh - Saint Louis (Phase Lompoul - Saint-Louis)	Construction d'une Autoroute de 2x2 voies élargissable à 2x3 voies Diourbel-Kaolack	Réhabilitation de la route Kaffrine-Tambacounda	Réhabilitation de la route Kidira-Frontière Mali (CFN2)	Elargissement à 2 x 2 voies Thiès - St Louis - Rosso (RN2)	Elargissement à 2 x 2 voies Diamniadio-Thiès (RN2)	Prolongement, aménagement et bitumage de la RN7 Tambacounda - Nawel	Aménagement et bitumage de la RN16 Koumpentoum - Linguère	Route de la boucle sud du Boudier	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Ziguinchor (RN4)	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Sédhiou	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 11 (Touba-Darou Mousty ; Darou Mousty-Ndoyene ; Ndoyene-Ouarack ; Kebemer-Ndoyene ; Kaffrine – Mbar ; Mbar - Mbacké)
1. Degré de priorité du secteur public	Présence dans plan prioritaire	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	3,00	3,00	4,00
	Intégration régionale	3,00	3,00	4,00	5,00	4,00	3,00	4,00	3,00	2,00	4,00	1,00	3,00	3,00	3,00
	Présence dans plateformes de	5,00	3,00	3,00	5,00	4,00	3,00	5,00	1,00	5,00	4,00	4,00	1,00	1,00	1,00

Critères		Indicateurs		Notation des projets												
				Prolongement de l'autoroute la Côtière Tivouane Peulh - Saint Louis (Phase Lompoul - Saint-Louis)	Construction d'une Autoroute de 2x2 voies élargissable à 2x3 voies Diourbel-Kaolack	Réhabilitation de la route Kaffrine-Tambacounda	Réhabilitation de la route Kidira-Frontière Mali (CFN2)	Élargissement à 2 x 2 voies Thiès - St Louis - Rosso (RN2)	Élargissement à 2 x 2 voies Diamniadio-Thiès (RN2)	Prolongement, aménagement et bitumage de la RN7 Tambacounda - Nawaï	Aménagement et bitumage de la RN16 Koumpentoum - Linguère	Route de la boucle sud du Boudier	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Ziguinchor (RN4)	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Sédhiou	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 11 (Touba-Darou Mousty ; Darou Mousty-Ndoyene ; Ndoyene-Ouarack ; Kebemer-Ndoyene ; Kaffrine – Mbar ; Mbar - Mbacké)	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 06 (Ziguinchor-Oussouye; Oussouye-Cap Skirring; Cap Skirring – Diembering) et bitumage pour Diembering - Nyikine
	promotion ou médias															
	<b>Note moyenne critère 1</b>	<b>4,33</b>	<b>3,67</b>	<b>4,00</b>	<b>5,00</b>	<b>4,33</b>	<b>3,67</b>	<b>4,67</b>	<b>3,00</b>	<b>4,00</b>	<b>4,33</b>	<b>3,33</b>	<b>2,33</b>	<b>2,33</b>	<b>2,67</b>	
<b>2. Solidité des recettes</b>	Disponibilité plan de financement de la part publique	3,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	
	Viabilité financière	5,00	4,00	3,00	3,00	5,00	5,00	1,00	1,00	1,00	3,00	3,00	4,00	2,00	4,00	

Critères		Indicateurs		Notation des projets												
				Prolongement de l'autoroute la Côteière Tivouane Peulh - Saint Louis (Phase Lompoul - Saint-Louis)	Construction d'une Autoroute de 2x2 voies élargissable à 2x3 voies Diourbel-Kaolack	Réhabilitation de la route Kaffrine-Tambacounda	Réhabilitation de la route Kidira-Frontière Mali (CFN2)	Elargissement à 2 x 2 voies Thiès - St Louis - Rosso (RN2)	Elargissement à 2 x 2 voies Diamniadio-Thiès (RN2)	Prolongement, aménagement et bitumage de la RN7 Tambacounda - Nawel	Aménagement et bitumage de la RN16 Koumpentoum - Linguère	Route de la boucle sud du Boudier	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Ziguinchor (RN4)	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Sédhiou	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 11 (Touba-Darou Mousty ; Darou Mousty-Ndoyene ; Ndoyene-Ouarack ; Kebemer-Ndoyene ; Kaffrine – Mbar : Mbar - Mbacké)	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 06 (Ziguinchor-Oussouye; Oussouye-Cap Skirring; Cap Skirring – Diembering) et bitumage pour Diembering - Nyikine
	Autorité Contractante															
	Garantie financière	5,00	4,00	2,00	2,00	3,00	3,00	1,00	1,00	1,00	2,00	2,00	3,00	3,00	3,00	
	<b>Note moyenne critère 2</b>	<b>4,33</b>	<b>3,00</b>	<b>2,00</b>	<b>2,00</b>	<b>3,00</b>	<b>3,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>2,00</b>	<b>2,00</b>	<b>2,67</b>	<b>2,00</b>	<b>2,67</b>	
<b>3. Facilité de mise en œuvre</b>	Dimension du projet p/r aux capacités d'une partie privé potentielle	4,00	4,00	5,00	5,00	1,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	

Critères		Indicateurs		Notation des projets												
				Prolongement de l'autoroute la Côtière Tivaouane Peulh - Saint Louis (Phase Lompoul - Saint-Louis)	Construction d'une Autoroute de 2x2 voies élargissable à 2x3 voies Diourbel-Kaolack	Réhabilitation de la route Kaffrine-Tambacounda	Réhabilitation de la route Kidira-Frontière Mali (CFN2)	Elargissement à 2 x 2 voies Thiès - St Louis - Rosso (RN2)	Elargissement à 2 x 2 voies Diamniadio-Thiès (RN2)	Prolongement, aménagement et bitumage de la RN7 Tambacounda - Naweï	Aménagement et bitumage de la RN16 Koumpentoum - Linguère	Route de la boucle sud du Boudier	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Ziguinchor (RN4)	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Sédhiou	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 11 (Touba-Darou Mousty ; Darou Mousty-Ndoyene ; Ndoyene-Ouarack ; Kebemer-Ndoyene ; Kaffrine – Mbar : Mbar - Mbacké)	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 06 (Ziguinchor-Oussouye; Oussouye-Cap Skirring; Cap Skirring – Diembering) et bitumage pour Diembering - Nyikine
	Degré d'innovation technologique requis	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
	Indépendance vis-à-vis projets en amont	5,00	4,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
	<b>Note moyenne critère 3</b>	<b>4,67</b>	<b>4,33</b>	<b>5,00</b>	<b>5,00</b>	<b>3,67</b>	<b>5,00</b>	<b>5,00</b>	<b>5,00</b>	<b>5,00</b>	<b>5,00</b>	<b>5,00</b>	<b>5,00</b>	<b>5,00</b>	<b>5,00</b>	<b>5,00</b>

Critères		Indicateurs		Notation des projets												
				Prolongement de l'autoroute la Côtière Tivaouane Peulh - Saint Louis (Phase Lompoul - Saint-Louis)	Construction d'une Autoroute de 2x2 voies élargissable à 2x3 voies Diourbel-Kaolack	Réhabilitation de la route Kaffrine-Tambacounda	Réhabilitation de la route Kidira-Frontière Mali (CFN2)	Elargissement à 2 x 2 voies Thiès - St Louis - Rosso (RN2)	Elargissement à 2 x 2 voies Diamniadio-Thiès (RN2)	Prolongement, aménagement et bitumage de la RN7 Tambacounda - Naweï	Aménagement et bitumage de la RN16 Koumpentoum - Linguère	Route de la boucle sud du Boudier	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Ziguinchor (RN4)	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Sédhiou	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 11 (Touba-Darou Mousty ; Darou Mousty-Ndoyene ; Ndoyene-Ouarack ; Kebemer-Ndoyene ; Kaffrine – Mbar ; Mbar - Mbacké)	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 06 (Ziguinchor-Oussouye; Oussouye-Cap Skirring; Cap Skirring – Diembering) et bitumage pour Diembering - Nyikine
4. Impacts économiques et environnementaux	Taux de Rentabilité Interne Economique (TRIE)	4,00	3,00	3,00	3,00	5,00	5,00	4,00	3,00	3,00	5,00	2,00	3,00	2,00	3,00	
	Disponibilité EIES	2,00	1,00	1,00	1,00	4,00	1,00	4,00	1,00	5,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	
	<b>Note moyenne critère 4</b>	<b>3,00</b>	<b>2,00</b>	<b>2,00</b>	<b>2,00</b>	<b>4,50</b>	<b>3,00</b>	<b>4,00</b>	<b>2,00</b>	<b>4,00</b>	<b>3,00</b>	<b>1,50</b>	<b>2,00</b>	<b>1,50</b>	<b>2,00</b>	

Critères	Indicateurs	Notation des projets													
		Prolongement de l'autoroute la Côte à Tivaouane Peulh - Saint Louis (Phase Lompoul - Saint-Louis)	Construction d'une Autoroute de 2x2 voies élargissable à 2x3 voies Diourbel-Kaolack	Réhabilitation de la route Kaffrine-Tambacounda	Réhabilitation de la route Kidira-Frontière Mali (CFN2)	Élargissement à 2 x 2 voies Thiès - St Louis - Rosso (RN2)	Élargissement à 2 x 2 voies Diamniadio-Thiès (RN2)	Prolongement, aménagement et bitumage de la RN7 Tambacounda - Nawaï	Aménagement et bitumage de la RN16 Koumpentoum - Linguère	Route de la boucle sud du Boudier	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Ziguinchor (RN4)	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Sédhiou	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 11 (Touba-Darou Mousty ; Darou Mousty-Ndoyene ; Ndoyene-Ouarack ; Kebemer-Ndoyene ; Kaffrine – Mbar ; Mbar - Mbacké)	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 06 (Ziguinchor-Oussouye; Oussouye-Cap Skirring; Cap Skirring – Diembering) et bitumage pour Diembering - Nyikine	Réhabilitation initiale, Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 03 (Thiès – Khombole ; Khombole-Bambey Bambey – Diourbel ; Diourbel – Mbacké)
<b>5. Niveau de préparation / maturité</b>	degré de précision étude technique	4,00	1,00	1,00	1,00	5,00	1,00	5,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Disponibilité étude jur/ institutionnelle	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Disponibilité étude écon/fi	4,00	1,00	1,00	1,00	3,00	1,00	3,00	2,00	3,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Critères		Indicateurs		Notation des projets											
				Prolongement de l'autoroute la Côtière Tivouane Peulh - Saint Louis (Phase Lompoul - Saint-Louis)	Construction d'une Autoroute de 2x2 voies élargissable à 2x3 voies Diourbel-Kaolack	Réhabilitation de la route Kaffrine-Tambacounda	Réhabilitation de la route Kidira-Frontière Mali (CFN2)	Elargissement à 2 x 2 voies Thiès - St Louis - Rosso (RN2)	Elargissement à 2 x 2 voies Diamniadio-Thiès (RN2)	Prolongement, aménagement et bitumage de la RN7 Tambacounda - Nawaï	Aménagement et bitumage de la RN16 Koumpentoum - Linguère	Route de la boucle sud du Boudier	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Ziguinchor (RN4)	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Sédhiou	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 11 (Touba-Darou Mousty ; Darou Mousty-Ndoyene ; Ndoyene-Ouarack ; Kebemer-Ndoyene ; Kaffrine – Mbar ; Mbar - Mbacké)
	Disponibilité étude EIES	2,00	1,00	1,00	1,00	4,00	1,00	4,00	1,00	5,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	<b>Note moyenne critère 5</b>	<b>2,75</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>3,25</b>	<b>1,00</b>	<b>3,25</b>	<b>1,25</b>	<b>2,50</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>
<b>6. Attrait pour les investisseurs privés</b>	Taux de Rentabilité Interne (TRI)	2,00	1,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
	Historique de projets de natures similaires	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	2,00	2,00	2,00



Critères		Indicateurs		Notation des projets											
				Prolongement de l'autoroute la Côtière Tivaouane Peulh - Saint Louis (Phase Lompoul - Saint-Louis)	Construction d'une Autoroute de 2x2 voies élargissable à 2x3 voies Diourbel-Kaolack	Réhabilitation de la route Kaffrine-Tambacounda	Réhabilitation de la route Kidira-Frontière Mali (CFN2)	Elargissement à 2 x 2 voies Thiès - St Louis - Rosso (RN2)	Elargissement à 2 x 2 voies Diamniadio-Thiès (RN2)	Prolongement, aménagement et bitumage de la RN7 Tambacounda - Nawaï	Aménagement et bitumage de la RN16 Koumpentoum - Linguère	Route de la boucle sud du Boudier	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Ziguinchor (RN4)	Construction, exploitation et maintenance du Pont de Sédhiou	Entretien Courant et Entretien périodique sur le RN 11 (Touba-Darou Mousty ; Darou Mousty-Ndoyene ; Ndoyene-Ouarack ; Kebemer-Ndoyene ; Kaffrine – Mbar : Mbar - Mbacké)
	Expérience Autorité Contractante dans les PPP	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	<b>Note moyenne critère 6</b>	<b>3,00</b>	<b>2,67</b>	<b>3,00</b>	<b>3,00</b>	<b>3,00</b>	<b>3,00</b>	<b>3,00</b>	<b>3,00</b>	<b>3,00</b>	<b>2,67</b>	<b>2,67</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>

## Appendix G Tableau de notation des projets du portefeuille PPP de transport urbain pour hiérarchisation (hors pondération)

ID	Nom du projet	Degré de priorité du secteur public	Solidité des recettes, flux et accessibilité	Facilité de mise en œuvre	Impacts économiques	Niveau de préparation / maturité	Attrait pour les investisseurs privés	Score final	Classement
Pondération		20%	30%	20%	10%	10%	10%		
1	Construction et exploitation de la Gare routière de Dieuppeul	0,20	0,70	1,00	0,15	0,23	0,40	2,68	3
2	Construction et exploitation de la Gare routière de Lat Dior	0,40	0,70	1,00	0,15	0,23	0,40	2,88	2
3	Construction et exploitation du parking de la place de l'indépendance	0,80	1,00	0,73	0,15	0,15	0,17	3,00	1



INFORMATIONS DE CONTACT

Bureau 200, 979, rue Bank,  
Ottawa, Ontario, Canada K1S 5K5

P : +1 (613) 237 2500

T : +1 (613) 237 4494

[Ottawa@cpcs.ca](mailto:Ottawa@cpcs.ca)

[www.cpcs.ca](http://www.cpcs.ca)



