

CHEMONICS INTERNATIONAL INC.



LE POTENTIEL DES PARTENARIATS PUBLIC PRIVE AU SENEGAL :

Développement général du commerce et Investissement dans le commerce (GBTI IQC)
Contrat No. PCE-I-00-98-00015-00 #829

Présenté à :
USAID/Sénégal

Présenté par :
Chemonics International Inc.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I	Résumé Exécutif, Conclusions et Recommandations	1
	A. Résumé Exécutif	1
	B. Conclusion	1
	C. Recommandations	4
CHAPITRE II	Introduction et Contexte	8
	A. Introduction	8
	B. Contexte	9
CHAPITRE III	Habilitation des Investissements en PPP au Sénégal	28
	A. Les entités qui appuient les projets de PPP au Sénégal	28
	B. Cadre juridique et réglementaire régissant les PPP	30
	C. Aspects financiers du développement des PPP	42
	D. Le risque fiduciaire pour les donateurs	55
	E. Autres facteurs qui affectent le développement des PPP	57
ANNEXE A	Liste des références	A-1

CHAPITRE I

Résumé Exécutif, Conclusions et Recommandations

A. Résumé Exécutif

Le présent rapport a évalué les possibilités d'établir des partenariats public privé (PPP) au Sénégal. Cette analyse a révélé plusieurs faits importants : (1) de nombreux projets, peu coûteux ou peu complexes pourraient être considérés comme des PPP et affecter positivement affecté la compétitivité du pays en général et en particulier celle de certains acteurs économiques ; (2) le Sénégal a déjà mis en oeuvre trois PPP (avec la compagnie nationale de distribution d'eau, la compagnie bi-nationale de chemin de fer et la société nationale d'électricité); (3) le gouvernement sénégalais ne dispose pas de toutes les capacités pour l'établissement de PPP et connaît actuellement un retard sur deux projets d'investissements de grande envergure et complexes (routes à péage et aéroport international) ; (4) de nombreux fonds sont disponibles pour financer un tel partenariat aussi bien au Sénégal que dans la plupart des pays de l'Union Economique Ouest-Africaine (UEMOA) ; (5) le gouvernement sénégalais a déjà entrepris des démarches pour élargir le cadre commercial légal pouvant convenir aux PPP, mais toutes les lois devraient être faites dans le but de réduire la confusion dans l'attraction à l'investissement et dans les phases d'implantation.

B. Conclusions

1. Le climat d'investissement au Sénégal souffre quelque peu des défauts typiques d'un pays en développement ; cependant, en général, le Sénégal est un pays relativement attractif pour les PPP, particulièrement si on le compare à d'autres pays de la région en matière d'investissement étranger direct et de formation de nouveaux PPP.
2. A ce jour, le Sénégal a acquis des expériences de PPP tant positives que négatives dont il peut tirer profit ; il existe un certain nombre d'opportunités pour appliquer le concept de PPP. Le Sénégal compte déjà trois PPP qui fonctionnent de façon satisfaisante et un quatrième est sur le point de commencer. Cependant, il est clair que le Sénégal n'a pas encore réalisé toute la puissance de l'outil des PPP pour fournir de meilleurs services à la population et construire de nouvelles infrastructures sans que le gouvernement ait recours à des déboursements relativement énormes de capitaux. Ceci peut être constaté en comparant l'expérience de tels partenariats dans le développement d'infrastructures en Afrique sub-saharienne, où 186 investissements ont été effectués pour un total de 23 milliards de dollars.

D'excellentes leçons peuvent être tirées des PPP à partir des expériences sénégalaises, notamment :

- a. La leçon la plus importante est que les PPP ont été mis en oeuvre et continuent de fonctionner convenablement dans cet environnement.

- b. Les PPP offrent l'occasion de placer les actifs du gouvernement sous la gestion du secteur privé pour en tirer une plus grande rentabilité d'utilisation. L'exemple de la Sénégalaise des Eaux (SDE) démontre comment deux sociétés peuvent être mises en place pour effectuer une opération spécifique : une entreprise nationale qui détient le patrimoine et qui peut recevoir un financement multilatéral de concessionnel et une entreprise d'exploitation.
- c. La productivité peut être largement améliorée si le gouvernement autorise et appuie la restructuration du personnel qui permettra à la société exploitante de gérer le PPP de façon rentable. Les syndicats seront un facteur de poids dans la création d'un PPP et la « gestion du changement » proactive, résolue à passer des conventions collectives sur plusieurs années, devrait être un objectif.
- d. Comme le suggèrent tant l'expérience de la voie ferrée Dakar-Bamako que celle de la SDE, il est possible d'apporter des améliorations notables dans l'exploitation PPP en appliquant simplement des principes de gestion moderne et en dehors de toute considération politique. Dans les deux cas, un programme d'investissement bien défini est fondamental pour assurer une amélioration durable dans le temps et un accroissement réel dans la qualité des services. Ce programme d'investissement doit avoir été accepté par l'opérateur du PPP dans le contrat avec le gouvernement et ceci pourrait donc entraîner un investissement de plusieurs millions de dollars pendant toute la durée du contrat ; ainsi, il ne sera plus nécessaire au gouvernement d'augmenter son capital.
- e. Un contrat de performance devrait inclure des indicateurs susceptibles de créer une concurrence « virtuelle » pour l'entreprise exploitante. Ces indicateurs peuvent être conçus par la direction de l'entreprise sénégalaise de services et par sa main d'œuvre, car ils sont à même de recommander les objectifs réalisables avec une bonne direction.
3. Les éventuels projets de PPP identifiés au cours de la présente étude et qui méritent une analyse approfondie sont :
- Port de Dakar – amélioration des installations de manutention de conteneurs
 - Port de Dakar – amélioration des entrepôts
 - Port de Dakar - amélioration et agrandissement des installations de transbordement de minerais (phosphates, soufre, minerai de fer et d'or)
 - Port de Dakar – amélioration des installations de traitement et de congélation du poisson
 - SENELEC
- D'autres projets qui méritent un examen supplémentaire sont :
- Le ramassage et l'enlèvement des ordures ménagères municipales dans les petites villes
 - L'exploitation d'un ferry-boat entre Dakar et Ziguinchor

De plus, il pourrait être envisagé d'appuyer les projets suivants, amendés et exécutés actuellement par l'APIX :

- Route à péage entre Thiaroye et Diam Niado
 - Aménagements à l'aéroport international actuel
4. La Banque mondiale a été et continuera d'être un acteur principal dans la mise en place de PPP au Sénégal car elle apporte l'expertise technique nécessaire pour encadrer la formation de PPP et parce qu'elle possède la capacité d'octroyer des prêts concessionnels au gouvernement et d'offrir les garanties partielles aux émissions d'obligations, ce qui donne aux PPP de meilleures chances de réussir financièrement.
 5. Le cadre juridique et réglementaire constitue un bon départ. La loi sur les Contrats de Construction-Exploitation-Transfert d'Infrastructures (CET) est un pas dans la bonne direction mais elle a une portée trop restreinte; étant donné l'importance pour les investisseurs d'un cadre juridique harmonieux et cohérent, le Sénégal a encore du travail à faire. Le secteur privé sénégalais et la population ne sont pas très informés sur les PPP et des effets de modernisation en résultant (de nouveaux systèmes de gestion pour assurer de meilleurs services, des investissements dans les nouvelles technologies et les équipements, l'importance donnée à des sous-secteurs compétitifs qui entraîneront des investissements supplémentaires, la création de nouveaux emplois et l'augmentation de la production) pouvant améliorer la vie du Sénégalais moyen.
 6. Le secteur financier du Sénégal ne dispose pas d'une profondeur insuffisante et manque des ressources à consacrer à la mise en place de PPP. Cependant, dans le marché de l'UEMOA, il existe environ cinq fois ce montant à la disposition des PPP. De plus, la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) possède une expérience déjà considérable dans l'émission d'obligations sur le marché de l'UEMOA. Bien que ces émissions aient porté sur des montants (environ 12 millions de dollars) et des durées (en moyenne 4,79 ans) relativement modestes, ceci permet d'envisager une autre option de financement des PPP. Les obligations appelées à être émises sur les marchés internationaux pourraient bénéficier de garanties comme celles provenant de l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI), de la DCA et d'autres sources, qui peuvent faire passer la cote de ces obligations à une catégorie supérieure à celle de spéculation.
 7. La participation de donateurs, particulièrement ceux qui formulent les programmes de dons, leur permettra d'encourir un faible risque fiduciaire en transférant les fonds à des projets de PPP. Ce financement ne doit pas obligatoirement passer par le Trésor public pour être disponible à des fins d'investissement. Les fonds peuvent être transférés directement à l'opérateur privé au nom du gouvernement du Sénégal. Cependant, il sera nécessaire de veiller à ce que les firmes indépendantes d'ingénierie et d'autres sociétés professionnelles soient recrutées pour superviser la construction des locaux physiques et l'installation de matériel spécialisé. Si ces fonds servent à exercer un effet de levier sur d'autres fonds devant provenir de sources commerciales, des fonds en fiduciaires peuvent être mis en place dans une banque réputée de la place ou sous forme de lettre de crédit irrévocable émise par une grande banque internationale.

8. L'APIX a été le point focal approprié pour l'exécution des grands travaux. Vu les limites des ressources humaines et des capacités institutionnelles rencontrées au sein des ministères, la création de l'APIX comme point focal et agent catalyseur de la mise en place des grands travaux du Président a été appropriée. Malheureusement, l'APIX a consacré la plus grande partie de ses efforts durant ces dernières années à la formation de deux PPP qui rencontrent de lourds obstacles (une demande insuffisante pour le nouveau terminal de l'aéroport et une partie des terrains prévue pour les routes de péage est occupée par des irréguliers), ce qui diminue leur dynamisme et leur crédibilité. Afin de mettre en place d'autres PPP susceptibles d'avoir une importance stratégique pour le développement du pays, il peut s'avérer nécessaire de constituer une unité PPP dont le seul objectif est de créer d'autres PPP]
9. Jusqu'à maintenant, les PPP n'ont pas été fondés sur une vision du développement du pays mais plutôt sur des actions de correction des problèmes. Cette observation provient du fait que tous les efforts entrepris jusqu'à maintenant pour établir des PPP au Sénégal ont eu pour objet de résoudre un problème grave au lieu de mettre en place de nouvelles infrastructures et de nouveaux services fondés sur une approche stratégique pouvant entraîner une croissance économique. Dans le cas de la compagnie des eaux, le PPP est venu en réponse à de graves pénuries d'eau. Dans le cas de la ligne de chemins de fer Bamako-Dakar, c'est pour répondre à l'inefficacité et au déclin des services de fret. En fait, aucun de ces efforts n'a donné lieu à une vision qui implique le développement du pays en fonction de ses forces compétitives et de la construction d'infrastructures pour faciliter la croissance vertigineuse des groupes stratégiques. Par exemple, il apparaît que de modestes changements (faible augmentation des prix) dans le port actuel de Dakar pourraient permettre un soutien au commerce général (amélioration des conteneurs et des entrepôts), aux compagnies de pêche (amélioration dans les processus de pêche et d'entrposage) et enfin aux compagnies d'exploitation de minerais (amélioration des conditions d'entreposage des minerais).

C. Recommandations

1. L'USAID (*United States Agency for International Development*) devrait envisager d'appuyer la constitution d'une nouvelle unité PPP ou d'une Entité chargée de la constitution de projets PPP au sein de la structure gouvernementale sénégalaise. À l'échelle nationale comme régionale, il existe suffisamment d'expériences dont peut tirer profit une telle unité. Il existe un certain nombre de projets qui, s'ils sont mis en oeuvre, rehausseront la compétitivité du Sénégal. À l'heure actuelle, il est impossible d'arrêter le meilleur endroit au sein du gouvernement sans une analyse plus approfondie ; cependant, en raison de l'importance stratégique financière et économique de cette unité, le ministère des finances pourrait être le lieu le plus approprié. L'unité PPP devrait être régie par un « conseil d'administration », peut-être le Cabinet Economique, qui lui servirait de plus haut niveau hiérarchique. Le gouvernement devrait endosser la formation de l'unité en lui apportant un certain financement annuel, peut-être équivalant à 50 % du financement provenant de donateurs externes. Cependant, en dépit de ces mesures, l'unité PPP devrait constituer uniquement une intervention temporaire.
 - a. Les mandats de cette unité devraient être les suivants :
 - Conception de projet PPP et appui contractuel;

- Création d'un cadre juridique et réglementaire cohérent pour les PPP;
 - Renforcement des capacités au sein du gouvernement sénégalais pour engendrer de meilleures connaissances et un meilleur appui des contrats de PPP;
 - Apport d'assistance en vue de mener une analyse nationale de compétitivité;
 - Fonction d'intermédiaire dans l'assistance technique nécessaire pour appuyer ces types de contrats.
- b. La dotation en personnel de l'unité PPP peut être modeste, avec peut-être pas plus de 8 à 10 fonctionnaires techniques et administratifs. Elle devrait accueillir des spécialistes techniques comme des juristes, des ingénieurs, des titulaires de maîtrise en gestion des affaires, des experts comptables agréés, des analystes financiers, des banquiers d'affaires, des experts en développement social et d'autres. La formation devrait être fournie au personnel à travers des stages, des visites, des sessions de formation en matière financier, programmation, etc. L'USAID devrait fournir l'assistance technique d'expatriés pour une période d'au moins 3 ans pour s'assurer de la bonne évolution des projets. L'importance d'un tel arrangement se situe dans le fait que si l'on souhaite que la Banque Mondiale et le *Millennium Challenge Corporation* financent des projets futurs, l'assistance technique fournie peut garantir que les engagements seront promptement tenus.
- c. Le budget de fonctionnement annuel, basé sur les expériences acquises ailleurs pourrait varier entre 1 et 3 millions de dollars, selon le volume d'assistance technique.
- d. L'Unité devrait organiser des formations dans les aspects technique, juridique et financier des PPP à l'intention de responsables gouvernementaux pertinents à travers le gouvernement tout entier. Cela permettra d'améliorer la compréhension du potentiel des PPP au Sénégal et la collaboration entre les différents décideurs.
- e. Élaborer une stratégie basée sur les secteurs compétitifs du pays (par exemple. l'agriculture, la pêche, les minerais et le tourisme) qui pourrait servir de base au développement du pays ; identifier et sélectionner soigneusement les PPP qui s'insèrent dans ce plan. Le Sénégal devrait également être inscrit au Rapport annuel de compétitivité globale du Forum Économique Mondial pour environ 40 000 dollars par an pour que sa performance soit comparée à celle d'autres pays. Il faudrait donc se concentrer sur ces éléments en rapport avec l'infrastructure et qui permettront d'améliorer les résultats à travers les PPP.
- f. Une fois la stratégie de compétitivité élaborée, il faudra fournir la formation en travail en équipe et leadership pour que les unités compétentes du gouvernement soient en mesure de travailler pour appuyer l'Unité.
- g. Certaines unités PPP d'autres pays parviennent à recouvrer les coûts de leurs services, soit en percevant des droits en fonction du service soit en prévoyant un remboursement de frais dans l'offre du soumissionnaire retenu.

- h. Forte de l'expérience de l'APIX, l'unité PPP devrait initier ses activités avec celles des PPP qui sont d'une envergure qu'elle peut supporter et bâtir son expérience à mesure que travaux évoluent. Par exemple, un projet de bonne dimension qui améliorerait considérablement la compétitivité serait les installations de manutention de conteneurs dans le Port de Dakar. Le coût estimatif de 18 millions de dollars semble possible à gérer et bénéficie du plein appui des responsables portuaires. Le Port a déjà émis des obligations pour financer certains travaux de réhabilitation et jouit de la crédibilité nécessaire pour contribuer aux investissements requis pour garantir une meilleure exécution des activités de manutention des conteneurs.
 - i. L'unité PPP devrait tirer profit des expériences déjà acquises par les PPP au Sénégal. Par exemple, si la SENELEC (Société Sénégalaise d'électricité) est l'un des PPP retenus pour être mis en œuvre, le modèle SONES-SDE (Société Nationale des Eaux du Sénégal-Sénégalaise des Eaux) pour la propriété des avoirs, l'exploitation et les incitations aux résultats pourrait être appliqué de façon largement identique. Le financement concessionnel provenant de sources comme la Banque mondiale pour améliorer les avoirs en diminution ainsi que les garanties de groupes comme la DCA (à travers l'USAID), l'AMGI et le Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique (FAGACE) seront importants pour apporter le financement des obligations commerciales pour l'exécution des travaux d'aménagement nécessaires.
 - j. L'unité PPP devrait recruter des firmes indépendantes d'ingénierie et d'autres entreprises professionnelles qui peuvent vérifier l'utilisation appropriée du financement offert par les bailleurs pour assurer la mise en place de PPP précis.
 - k. Il serait nécessaire d'apporter une assistance immédiate pour harmoniser le cadre juridique du Sénégal de sorte qu'il puisse accueillir facilement les PPP à travers les différentes recommandations faites dans ce rapport.
 - l. Dans l'optique des recommandations antérieures, il serait souhaitable de tenir des sessions et séminaires de formation pour augmenter la sensibilisation des responsables et cadres de sociétés anonymes à participation publique majoritaire aux implications de la nouvelle loi CET.
 - m. Constituer un Institut pour le Partenariat Public Privé qui rassemble des membres des secteurs privé et universitaire. L'Institut pourrait être chargé d'accroître la sensibilisation du secteur privé sénégalais aux PPP, de créer un consensus parmi eux et de coordonner les actions de promotion de l'expertise sénégalaise.
 - n. Effectuer une révision globale du cadre juridique sénégalais afin d'identifier et de corriger toute disposition susceptible d'être en conflit avec les dispositions de la loi CET ou de la Loi instituant le Conseil des infrastructures.
2. Il faudrait encourager l'APIX à modifier sa stratégie actuelle pour la mise en oeuvre des deux grands travaux sur lesquels elle travaille. Pour assurer une réussite de tous les efforts déployés, il faudrait soutenir l'APIX à construire un premier tronçon de la route à

péage entre Thiaroye et Diam Niado tout en poursuivant les activités de déplacement et de compensation des populations vivant sur le tracé de la route prévue et aux alentours, de façon à permettre la réalisation de la route toute entière. Il conviendrait également d'encourager l'APIX à mettre en place, à court terme, un PPP « intermédiaire » pour aménager l'aéroport international actuel, ce qui permettrait d'augmenter le volume de passagers et de fret à un niveau qui rendrait le nouvel aéroport Blaise Diagne réalisable en tant que PPP. De plus, l'APIX devrait envisager la possibilité d'établir un PPP sur une période intermédiaire pour l'aéroport existant. Dans le cadre de l'étude complète à effectuer sur la compétitivité, les travaux d'amélioration de l'apparence, des services publics, de la manutention des bagages, etc. de l'aéroport actuel aideront à augmenter le flux de passagers qui, à terme, fera du nouvel aéroport Blaise Diagne une opération faisable.

CHAPITRE II

Introduction et contexte

A. Introduction

Le présent rapport cherche à évaluer le potentiel du partenariat public privé (PPP) au Sénégal, à déterminer les types de structures d'exécution et d'action nécessaires pour en faciliter la réussite et à recommander la mise en œuvre des actions particulières nécessaires pour soutenir ce type d'investissement.

Le Gouvernement de la République du Sénégal (GRS) a déjà participé au processus de développement de plusieurs PPP. Parmi ceux-ci figurent un accord de concession, géré par des Canadiens, visant l'exploitation de la voie ferrée entre Dakar et Bamako (Mali), un accord d'achat d'électricité (AAÉ) avec une firme américaine fournissant de l'énergie au réseau national d'électricité, et enfin un contrat d'affermage et de performance avec une firme française exploitant le système national d'approvisionnement en eau. Bien que la concession ferroviaire ne date que de 6 mois, les PPP pour l'eau et l'électricité fonctionnent depuis quelques temps ; cependant, deux tentatives de privatisation de la compagnie nationale d'électricité, SENELEC, ont échoué.

Ces activités ont été analysées en sus des autres projets examinés dans la présente étude afin d'identifier les écueils éventuels des activités futures de PPP ; cependant, il a été déterminé que la structure financière des ententes commerciales a contribué à la compréhension des modalités de montage des PPP à l'avenir.

Le Gouvernement du Sénégal a deux autres PPP de grande envergure à l'étude. Ces derniers sont en cours de planification à l'APIX (Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux). Il s'agit d'une route à péage de 48 kilomètres de long entre Dakar et Thiès et d'un aéroport international. D'autres PPP sont en phase de conception, notamment la Cité des Affaires de l'Afrique de l'Ouest (qui serait construite sur l'emplacement de l'aéroport international actuel après la construction d'un nouvel aéroport international), le chemin de fer à écartement standard, les aménagements apportés au Port de Dakar,¹ et le port minéral de transbordement de Bargny.

A1. Méthodologie

La méthodologie de la présente étude est la suivante :

- Entretiens avec les principaux responsables du GRS et des organismes bailleurs qui sont actuellement impliqués dans la planification de projets PPP. La plupart de ces interlocuteurs ont été choisis par l'USAID, sur la base de leur pertinence à l'étude.

¹ Les aménagements au Port de Dakar peuvent rehausser la compétitivité du Sénégal et sont examinés dans le présent rapport.

- Examen et évaluation de la loi récente relative aux contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructures (« Loi CET ») aux fins d'appui aux mécanismes PPP.
- Évaluation de la capacité des institutions sénégalaises financières et réglementaires à épauler les mécanismes PPP comme l'émission d'obligations, la garantie des fonds et le règlement des différends.
- Élaboration de recommandations pour renforcer les capacités des institutions du GS à négocier et gérer avec succès les projets PPP dans divers secteurs.
- Identification des obstacles et contraintes aux investissements PPP.
- Identification et évaluation du marché potentiel pour les instruments PPP comme l'émission d'obligations spéciales éventuellement réalisables dans le contexte sénégalais.
- Identification des préoccupations concernant le risque fiduciaire des projets PPP au Sénégal.
- Mise au point d'approches pour la structuration des mécanismes de surveillance en vue de réduire le risque fiduciaire.
- Identification des projets les plus à même de bénéficier d'une approche PPP.

B. Contexte

B1. Définition des Partenariats public privé

Les partenariats public privé sont une technique de financement d'activités par laquelle les avoirs, le financement et les garanties du gouvernement sont alliés au financement, à la gestion et à l'expertise technique du secteur privé pour fournir des services publics à la population. Les PPP ont été mis au point à travers le monde pour améliorer les infrastructures publiques comme l'approvisionnement en eau, l'électricité et les services de télécommunications. Récemment, les PPP ont également été choisis pour épauler des initiatives en matière de transport, de santé, d'éducation, d'assainissement et d'agriculture. Les PPP sont appelés à aider les gouvernements qui ne disposent pas des ressources financières pour investir dans les améliorations nécessaires et que le secteur privé peut fournir, souvent de façon plus efficace et avec un niveau supérieur de qualité de service.

Aux termes des PPP, les autorités nationales passent des contrats avec le secteur privé pour fournir des services, pour bâtir ou entretenir des infrastructures. Pour le secteur privé, l'avantage d'une telle entente réside dans la nature de long terme du contrat PPP ainsi que dans la capacité à contrebalancer les risques rencontrés dans le milieu des affaires. Les facteurs présidant à la mise au point d'un contrat PPP tiennent toujours compte de l'utilisation par les usagers du service ou de l'infrastructure, de la rémunération ou de l'échelle des tarifs pour l'entrepreneur, de la disponibilité du financement et de la répartition des risques. L'entrepreneur privé potentiel doit répondre à la question suivante : le contrat qui sera décerné sera-t-il viable financièrement et sera-t-il suffisamment profitable pour justifier les efforts à engager pour obtenir le contrat, c'est-à-dire, la préparation des documents d'offre, l'examen de la faisabilité du projet et la recherche et les démarches pour l'obtention du financement nécessaire ?

Au cours de l'existence des PPP, il peut y avoir plusieurs variables que l'on peut attribuer au changement des coûts, au comportement des usagers du service ou de l'infrastructure, aux cas de

force majeure, etc. L'entrepreneur privé cherchera à minimiser ces risques et le négociateur du contrat devra veiller à ce qu'ils soient assumés, même dans une mesure restreinte, par la partie qui est davantage à même de le faire ou, tout au moins, qu'elle les atténue.

B2. Définition des mécanismes du partenariat public privé

Il existe plusieurs définitions du partenariat publics privés. Deux de ces définitions, empruntées aux régimes juridiques influencés par la France, l'un européen et l'autre nord-américain, introduiront le débat sur le potentiel des PPP au Sénégal :

1. « Le partenariat d'affaires public-privé est une entente contractuelle de longue durée entre des partenaires publics et privés qui fixent les résultats à atteindre pour améliorer une prestation de services publics. Cette entente établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices de manière à procurer des avantages mutuels qui favorisent l'atteinte des résultats. »²
2. « Il est généralement accepté que le partenariat public-privé peut être défini comme étant toutes les formes de coopération entre les autorités publiques d'une part et les entreprises privées d'autre part. ... Il est moins généralement accepté que le partenariat public-privé puisse être défini comme une coopération axée autour de projets communs de l'État ou de ses entités d'une part et des entreprises privées d'autre part. Dès lors, ceci concerne uniquement des cas de figure où les entreprises permettent à l'État de remplir ses fonctions et d'exécuter des projets plus efficacement. »³

Les PPP se caractérisent par quatre éléments : la gestion par le secteur privé, le suivi contractuel ou réglementaire de la prestation de services, l'exécution d'aménagements physiques ou de travaux nouveaux pour améliorer les services et la restructuration financière (parfois avec des prêts concessionnaires) qui permettra à l'opérateur privé de faire un profit lorsque les services fournis aux consommateurs sont plus accessibles et les normes de services respectés. Généralement, le gouvernement détient le monopole dans la possession d'actifs ce que d'aucuns pourront qualifier de 'privatisation partielle'. Il n'y a pas de structure idéal pour un PPP ; chacun d'eux est conçu pour s'ajuster à une situation et à des conditions spécifiques. Cependant, il y a des normes de services (le temps ou la fréquence d'interruptions de courant, le temps nécessaire pour faire des réparations, la pression de l'eau et les normes de voltage) pour les services publics qui sont bien connus et généralement appliqués pour s'assurer que le changement de la gestion du secteur public vers une gestion du secteur privé entrainera une meilleure qualité de services.

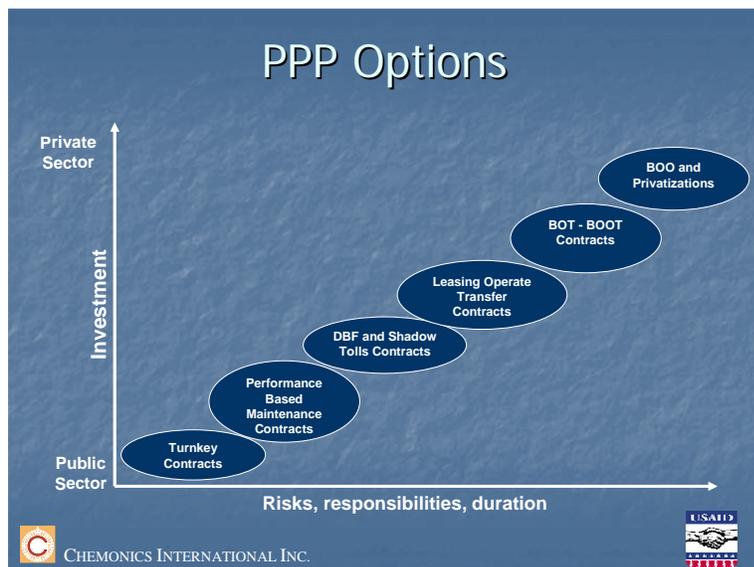
Les PPP peuvent aussi revêtir une grande diversité de formes, notamment : les contrats d'exploitation et d'entretien (CE&E) ; les contrats de service (contrats de performance) ; la conception, la construction et le financement (CCF) et les contrats de péage fictif (CPF) ; l'affermage, l'exploitation et le transfert (AET) ; les privatisations intermédiaires] ; construction-exploitation-transfert (CET) ; construction-transfert-exploitation (CTE) ; construction-propriété-exploitation (CPE) et enfin, les contrats clés en main (CCM).

² "Le dossier d'affaires – Guide d'élaboration," Septembre 2002, Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec, 77 pages, page 2.

³ Paul Lignières, "Les Partenariats Publics Privés," Litec, Paris, 2000, 361 pages, pages 1 et 2.

Il est possible d'appliquer aux PPP plusieurs variations sur les options contractuelles : l'expansion, le report des investissements, les options de changement technologique, les options de sortie (tant pour le gouvernement que pour l'opérateur privé), etc.

Le diagramme suivant illustre les modalités des contrats PPP ainsi que la position relative du projet en fonction des investissements nécessaires et du niveau de risque qui y est relatif.



B3. Climat d'investissement

B3a. Climat d'investissement et PPP

Le climat d'investissement dans lequel les projets sont montés est essentiel pour les opérations de développement d'infrastructures impliquant le secteur privé. Les analyses par les investisseurs du climat d'investissement déterminent le niveau de capital qu'ils sont disposés à consacrer à un pays donné. Le volume et la qualité des flux d'investissement dépendent également des retours attendus et des incertitudes relatives à ces retours.

Un grand nombre d'ouvrages et d'arguments empiriques soulignent l'importance du climat d'investissement en tant que facteur déterminant de la croissance. Comme plusieurs autres auteurs, Stern (2003) a conclu que la création d'un climat favorable à l'esprit d'entreprise et l'investissement est l'une des pierres angulaires de la croissance économique et de réduction de la pauvreté. Fischer (1993) a indiqué que l'inflation élevée est néfaste à la croissance tandis que Easterly et Rebelo (1993) ont mis en évidence une relation nettement négative entre la consommation publique et la croissance dans les pays en développement enregistrant un très haut degré de dépenses publiques, des bureaucraties inefficaces et des niveaux élevés de corruption.

Selon Levine, Loayza et Beck (2000), le développement financier est aussi un agent catalyseur de la croissance : ceux-ci ont conclu que les pays dotés des marchés boursiers les plus développés et/ou des systèmes bancaires les plus perfectionnés tendent à connaître une

croissance plus rapide. D'autres indicateurs du climat d'investissement, comme la vigueur des droits de propriété, l'État de droit et le degré de corruption sont également fortement liés à la croissance, comme le soutiennent Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton (1999) ainsi que Knack et Keefer (1995).

Dans un pays donné, les attentes relatives aux retours sur investissements sont influencées par le contexte institutionnel, politique et réglementaire dans lequel les entrepreneurs sont appelés à fonctionner. On peut classer les facteurs régissant le climat d'investissement dans trois catégories interreliées:⁴

- Les questions macro ou de niveau national, comme celles relatives à la stabilité économique et politique et la politique d'intérêt national vis-à-vis du commerce et de l'investissement étranger. Cette catégorie comprend les politiques macroéconomiques, fiscales, monétaires et de taux de change, ainsi que la stabilité politique.
- L'efficacité et la mise en application transparente du cadre de réglementation économique d'un pays. Du point de vue des investisseurs, cette catégorie se rapporte à des questions relatives aux relations du travail, aux obstacles à l'entrée et à la sortie du marché, à l'efficacité et la transparence du financement et du régime fiscal, ainsi qu'à l'efficacité des règles concernant l'environnement, la sécurité et la santé. Cette catégorie couvre l'aptitude des règlements à être au service du bien public, et non des intérêts des entrepreneurs privés à travers une "prise de position", tout en évitant la sélection néfaste et le risque moral.
- La qualité et la quantité des infrastructures physiques et financières existantes. Ceci inclut l'électricité, le transport, les télécommunications, la banque et la finance ainsi que les ouvriers qualifiés et la technologie à l'échelle nationale. Plusieurs études sur le climat de l'investissement menées par la Banque mondiale⁵ en Afrique, en Asie et en Amérique latine indiquent que les problèmes d'infrastructure (p. ex. la fiabilité de l'électricité, les délais et les coûts des transports), l'accès à la finance, à la main d'œuvre qualifiée ainsi que l'accès aux technologies de pointe sont des facteurs déterminants de compétitivité et de rentabilité.

B3b. Climat d'investissement au Sénégal

Il est reconnu que le Sénégal possède un climat d'investissement attrayant⁶ en Afrique, ce qui permet à ce pays d'attirer de nombreux investissements étrangers directs. Cependant, lorsqu'on le compare à d'autres pays africains en ce qui concerne les investissements en infrastructure où les PPP devraient être d'importants moteurs, le Sénégal est presque absent des statistiques. De

⁴ Dollar et autres. (2003); Dollar, Hallward-Driemeier et Mengistae (2003); Banque mondiale (2002)

⁵ Voir *Évaluations du climat d'investissement* pour les pays suivants, entre autres : Nigeria, Mozambique, Erythrée, Inde, Chine, Pérou et Bolivie.

⁶ Morisset (2000)

⁸ Les exportations se concentrent dans le secteur primaire (arachide, phosphates et pêche). La manufacture ne représente pas plus d'un quart des exportations totales. Ce secteur est concentrée dans un faible nombre d'entreprises sans grande incidence sur le secteur de l'emploi formel. Banque mondiale (2003 a)

plus, trois PPP ont été développés au Sénégal ; l'un d'entre eux est en cours et les deux autres seront possibles. Dans la prochaine section nous discuterons de ces différents éléments.

Selon la Stratégie d'assistance-pays de la Banque Mondiale (2003), le Sénégal est correctement adapté pour la croissance soutenue et la réduction de la pauvreté dans un contexte démocratique et participatif. Le pays est doté d'une élite bien formée, à l'esprit moderne ainsi que d'une classe moyenne importante par rapport aux normes régionales. On y a également entrepris des mesures importantes en faveur de la réforme économique, comme la libéralisation de l'échange (en éliminant les barrières non tarifaires et en réduisant au minimum la discrimination directe contre les exportations⁸), la réforme du secteur financier (en réduisant l'implication directe du gouvernement, en consolidant la réglementation et en éliminant plusieurs des dettes éventuelles dont était jadis responsable le Trésor). La participation du secteur privé dans les infrastructures a été encouragée, principalement dans les secteurs des télécommunications et de l'eau, ce qui a accéléré la croissance économique et élargi l'accès aux services.

Cependant, malgré ce potentiel, le Sénégal traîne encore dans le domaine des indicateurs sociaux comme l'inégalité des revenus, l'éducation primaire, la mortalité infantile et maternelle et l'accès à l'eau potable.⁹ De plus, ces indicateurs enregistrent des différences marquées entre les centres ruraux et urbains.

La Banque Mondiale a identifié certains problèmes liés au climat d'investissement comme les politiques fiscales nationales et les incitations à l'investissement qui demeurent des obstacles majeurs au développement du secteur privé et à sa participation aux infrastructures. Parmi ces problèmes figurent les faits suivants :

- La Banque Mondiale rapporte que seuls 3% des trois quintiles les plus pauvres de la population sénégalaise ont l'électricité. De même, seuls 5% de ce secteur de la population reçoivent l'eau potable par canalisation dans leurs maisons et seul 0,1% a une ligne téléphonique. Les moyennes pour les deux quintiles les plus riches dans ces zones sont de 80, 20 et 78%, respectivement. Selon une enquête sur les firmes sénégalaises, 83% d'entre elles considèrent que l'approvisionnement fiable en électricité est un facteur qui limite de « modérément » à « très sérieusement » leurs activités et leur croissance.
- Malgré le fait que le secteur des transports constitue à peu près 10% du PIB et génère une part considérable des recettes budgétaires totales de l'État, la crise économique et le déclin des années 70 et du début des années 80, ainsi que la faible capacité institutionnelle ont mené à une détérioration du réseau et des activités d'infrastructure. La crise a également sapé la capacité d'élargir les services à un secteur plus vaste de la population.¹⁰ Les déficiences infrastructurelles sont un facteur déterminant de l'opinion que se font les investisseurs du climat d'investissement dans un pays : les dernières cotes de crédit de Standard & Poor's indiquent que celle du Sénégal a été influencée par l'état des infrastructures, étant donné que « les déficiences infrastructurelles, particulièrement

⁹ Par exemple, moins de 40 % des personnes âgées de 15 ans et plus peuvent lire et écrire et le taux net de scolarisation primaire se situe entre 60 et 65 %. Banque mondiale (2003 a)

¹⁰ Banque mondiale (1999)

dans les transports et la génération d'électricité, entravent également les perspectives de croissance. »¹¹

- Selon la banque de données 2003 «Faire des Affaires » de la Banque mondiale,¹² au Sénégal, un processus de 36 étapes est nécessaire pour exécuter des contrats, tandis que la moyenne régionale est de 31 et celle de l'OCDE 18. De même, au Sénégal, le nombre de jours nécessaires à l'exécution d'un contrat est de 455, par rapport à la moyenne régionale qui est de 372 jours et celle de l'OCDE qui est de 213 jours.
- Le régime fiscal est considéré comme pesant, économiquement inefficace, l'un des plus complexes de la sous-région et un obstacle majeur à l'investissement et la transparence.¹³
- Le secteur financier est largement considéré comme étant non concurrentiel et inaccessible aux classes les moins privilégiées.
- Un certain nombre de monopoles publics et privés perdurent malgré des tentatives de réforme.
- Une culture bureaucratique sévit dans les systèmes juridique et réglementaire.
- Les coûts des facteurs demeurent élevés par rapport à ceux de concurrents en croissance rapide, en partie à cause de l'hostilité des relations entre la main d'œuvre et le patronat, ce qui, en fin de compte, pénalise les exportations. Cependant, la faible croissance de la productivité, plutôt que la forte croissance des salaires, est considérée comme la raison sous-jacente de ce phénomène.¹⁴
- La mise en œuvre de la gouvernance des entreprises manque de transparence.
- Le rôle de l'administration publique centrale est trop fort en comparaison à celui du secteur privé : l'État consomme environ 25% du PIB et influence considérablement l'activité économique à travers des interventions sous forme de politiques ainsi que sa gestion du budget et de l'aide étrangère.
- Plusieurs obstacles administratifs demeurent à la constitution et au fonctionnement d'entreprises, notamment des procédures relatives aux mécanismes d'autorisation générales de formation d'entreprises, à l'accès aux terrains, aux autorisations d'exploitation immobilière, au branchement aux services publics et autres conditions nécessaires à la mise en exploitation.

Ainsi, bien qu'il y ait de nombreux aspects positifs à investir au Sénégal, le pays a beaucoup à entreprendre pour se refaire une réputation en matière d'investissement. Le chapitre suivant traite de l'expérience de la participation privée dans les projets d'infrastructure dans la région sub-

¹¹ Standard and Poor's (2004)

¹² Disponibles à <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>

¹³ Banque mondiale (2002)

¹⁴ Banque mondiale (2003 b)

saharienne. Ce chapitre est suivi de l'expérience réelle du Sénégal dans l'établissement de PPP ainsi que de la description de certains autres projets qui sont appelés à être développés à titre de PPP dans un avenir proche.

B4. Expérience avec la participation du secteur privé en Afrique sub-saharienne.

Entre 1990 et 2001, plus de 23 milliards de dollars ont été investis en Afrique sub-saharienne dans des projets d'infrastructure avec la participation du secteur privé. Dans la majeure partie des pays de la région, il y a eu une participation privée dans les infrastructures. En fait, durant cette période, plus de 186 projets d'infrastructure ont été octroyés dans les domaines de l'électricité, des transports, de l'eau et de l'assainissement, du gaz naturel et des secteurs de la distribution et des télécommunications. De loin, le secteur où la participation privée a tenu la plus grande place est le secteur des télécommunications, celui de l'électricité arrivant en deuxième place.

Le tableau suivant illustre la situation de l'évolution de l'infrastructure avec la participation privée dans la région :

Année	Investissements sectoriels (milliards de \$ EU)						Total
	Electricité	Télécommunications	Transport	Eau et assainissement	Gaz naturel		
1990	0.1	-	-	-	-	-	0.1
1991	-	-	-	-	-	-	0.0
1992	-	0.0	-	0.0	0.1	-	0.1
1993	-	0.0	-	-	-	-	0.0
1994	0.1	0.7	0.0	-	-	-	0.8
1995	0.0	0.8	0.0	-	-	-	0.9
1996	0.5	1.1	0.0	-	-	-	1.5
1997	1.2	3.0	0.5	0.0	0.0	0.0	4.8
1998	0.8	1.5	0.3	0.0	0.0	0.0	2.7
1999	0.6	2.8	1.2	0.2	0.2	0.2	4.7
2000	0.7	2.6	0.1	-	-	-	3.4
2001	0.8	3.2	0.5	-	-	-	4.6
Total		15.7	2.7	0.2	0.1		23.4

La participation a été dominée par des projets de type greenfield étant donné les cadres normatifs dans lesquels le secteur privé a développé lui-même ses investissements.

Secteur	Concessions	Dessaisissements	Projet Greenfield	Contrat		Total
				de gestion et d'affermage		
Electricité	9	3	16	7		26
Gaz naturel	0	1	1	0		2
Télécommunications	0	15	85	0		100
Transport	14	3	10	11		38
Eau et assainissement	2	0	1	7		10
Total	25	23	113	25		186

Selon la Banque Mondiale, après un petit nombre de projets dans les années 80, comme des contrats de gestion pour des routes à péage en Afrique du Sud et l'affermage de l'Aéroport international de Libreville au Gabon, l'activité privée dans les infrastructures de l'Afrique subsaharienne a augmenté considérablement dans les années 90. La participation privée dans les transports a eu lieu dans 17 pays d'Afrique subsaharienne à travers 38 projets de 1993 à 2001. Au cours de cette période, l'investissement total dans les projets privés de transport s'est élevé à 2,7 milliards de dollars, soit 12 % du total régional pour tous les projets privés d'infrastructure.

L'Afrique du Sud a attiré le plus grand volume d'investissements dans le transport (1,98 milliard de dollars), suivie du Mozambique (476 millions de dollars) et de la Côte d'Ivoire (191 millions de dollars). Ces trois pays ont constitué 98% des investissements effectués en Afrique subsaharienne pour des projets de transport avec la participation du secteur privé.

Parmi les types de participation privée, les concessions, qui transfèrent les actifs au secteur privé, étaient les investissements les plus nombreux, suivies des projets greenfield. Les concessions ont représenté également le plus grand nombre de projets, suivies des contrats de gestion et d'affermage.

Parmi les sous-secteurs des transports, les routes à péage ont enregistré la plus forte participation privée, recueillant 1,9 milliard de dollars en engagements d'investissement pour neuf projets dans quatre pays (Côte d'Ivoire, Mozambique, Afrique du Sud et Zimbabwe). Sept pays (Cameroun, Côte d'Ivoire, Kenya, Madagascar, Ile Maurice, Afrique du Sud et Tanzanie) ont bénéficié de 10 projets d'aéroports qui ont enregistré des investissements engagés à hauteur de 323 millions de dollars. L'activité privée dans le secteur ferroviaire a totalisé 259 millions de dollars pour neuf projets dans 11 pays. En outre, l'activité privée dans les ports maritimes a totalisé 173 millions de dollars, à travers 10 projets dans sept pays (Djibouti, Guinée équatoriale, Ghana, Kenya, Ile Maurice, Mozambique et Tanzanie).

Année (milliards \$ EU)	Aéroports	Voies ferrées	Ports maritimes	Routes à péage	Total
1997	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5
1998	0.2	0.1	0.0	0.0	0.3
1999	0.0	0.2	0.0	1.0	1.2
2000	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1
2001	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5
Total	0.2	0.3	0.1	2.0	2.6

Source: Adaptée de la Banque mondiale (2002)

Enfin, le tableau suivant présente les 10 plus grands projets infrastructurels menés avec la participation privée entre 1990 et 2001, les télécommunications étant le secteur prédominant.

Projet	Investissement (US \$ billions)	Secteur	Pays
Telkom SA	5.7	Télécommunications	Afrique du Sud
Vodacom	2.9	Télécommunications	Afrique du Sud
Mobile Telecommunications	1.5	Télécommunications	Afrique du Sud
N3 Toll Road	0.8	Transport	Afrique du Sud
Côte d'Ivoire Telecom	0.7	Télécommunications	Côte d'Ivoire
Groupement SHECO	0.7	Electricité	Mali
Société d'Énergie et d'eau du Gabon	0.7	Eau et assainissement	Gabon
African Power	0.7	Electricité	Zimbabwe
Econet Wireless Nigeria	0.6	Télécommunications	Nigéria
N4 Toll Road	0.5	Transport	Afrique du Sud
Total	14.8		

B5. L'expérience du Sénégal avec les PPP

Le Sénégal a connu plusieurs expériences qui démontrent sa capacité à entreprendre des partenariats public privé. Ces expériences comprennent les contrats d'affermage et de performance avec Saur International pour l'exploitation du système national d'approvisionnement en eau, l'accord d'achat d'électricité avec GE Capital et la concession de la voie ferrée entre Dakar et Bamako qui est exploitée par CANAC Inc.

B5a. Contrats d'affermage et de performance avec la Sénégalaise des Eaux (SDE)

Cette entente constitue une approche réussie en PPP au Sénégal. En 1995, afin de résoudre le problème de pénurie d'eau potable dans la région de Dakar, le gouvernement a décidé de confier la gestion de l'eau à une société privée, la SDE. Cependant, afin d'éviter de provoquer la susceptibilité qu'engendre habituellement de la privatisation de tels services publics, le gouvernement a poursuivi une stratégie visant l'établissement d'une compagnie nationale des eaux qui, à son tour, octroierait un contrat d'affermage assorti d'un contrat de performance. La SONES est également devenue l'agence de réglementation du secteur.

La société de patrimoine, Société nationale des eaux du Sénégal (SONES), a mené un processus d'appel d'offres public et a choisi en fin de compte la firme privée française Saur International pour exploiter la SDE aux termes d'un contrat d'affermage et de performance d'une durée de 10 ans. Cette entente est unique dans la mesure où des professionnels Sénégalais du secteur de l'approvisionnement en eau ont conçu la structure du PPP et ont recommandé, sur la base des réalités locales, des indicateurs de performance applicables au contrat de performance. En outre, la Banque Mondiale, qui avait présenté la première proposition au gouvernement Sénégalais et avait contribué à fournir la firme prestataire, a accepté d'apporter un financement à la SONES selon des conditions concessionnelles.

Saur exploite la SDE sur la base de 18 objectifs de performance internationaux qui sont augmentés chaque année. La SDE paie à la SONES une somme mensuelle convenue et la SONES amortit le prêt à la Banque mondiale. La SDE, qui fait payer l'eau sur la base d'une structure de prix « sociale », recouvre régulièrement 97 % de ses factures.

Les contrats d'affermage et de performance impliquent que la SDE doit lancer de nouveaux investissements. Si cette opération était toujours dans les mains du Gouvernement, ce dernier aurait donc été responsable des investissements et, apparemment, ceci n'avait encore jamais été fait pendant toute la durée du contrat. De plus, la SDE doit remplacer 10 000 compteurs à eau, moderniser 10 000 branchements et installer environ 17 kilomètres de nouvelles conduites chaque année. Elle a acheté une partie de l'équipement de la SONES, installé plus de 480 nouveaux ordinateurs équipés de logiciels spécialisés et effectué d'autres investissements, comme par exemple les rénovations d'installations. La SDE a également fourni à ses 1 155 employés 60 000 heures de formation et a passé un « pacte de paix » de trois ans avec le syndicat de travailleurs qui avait auparavant recouru à la grève pour forcer les négociations.

Sur environ 80 personnes employées au total par la SONES, environ 18 font un suivi des progrès des 18 objectifs de performance qui sont rehaussés chaque année dans le plan d'investissement. La SONES sous-traite aussi certains de ses travaux de suivi.

La SONES ne bénéficie pas seulement du financement de la Banque Mondiale mais, grâce à ses bonnes conditions financières, elle a également été en mesure d'emprunter auprès des banques sénégalaises sur des périodes allant jusqu'à sept ans et, dans le cas de la Banque Ouest-Africaine de Développement, jusqu'à 15 ans. La garantie est constituée d'un compte bloqué dans lequel est déposé l'équivalent de six mois de flux de trésorerie de la SONES.

Saur International a rapporté des taux de retour sur investissement raisonnables (12%) ; la SDE a une valeur comptable de 15 millions de dollars et vaut, selon les estimations, 30 millions de dollars.

Ce PPP a permis de dégager des leçons importantes : (1) les concessions, par lesquelles l'opérateur doit acheter les actifs de l'entreprise comme dans une privatisation « pure », peuvent engendrer un niveau élevé de risque financier pour l'acheteur et en plus éveiller la susceptibilité du public quant à l'appropriation privée des actifs des services publics ; (2) les concessions sont plus appropriées dans des pays où les consommateurs sont en mesure de les payer ; (3) le contrat de performance devrait comporter des clauses d'incitation pour atteindre les objectifs et pas seulement des sanctions pour la non réalisation de ceux-ci et devrait aussi créer une concurrence « virtuelle » pour la firme exploitante. De plus, il faudrait engager des efforts considérables pour éviter toute absence de suivi. Cette PPP peut être considérée comme un succès parce que la SDE est bien gérée, fournit un bien nécessaire et des services accessibles à la population. Ces services sont fournis avec les normes d'exécution qui sont rehaussés chaque année. Cependant, le principal danger dans ce type d'arrangements est l'absence de suivi, surtout lorsque la personne qui en est chargée ferme les yeux lorsque l'opérateur n'atteint pas les normes ou ne respecte pas le projet d'investissement établi dans le contrat. Ces problèmes n'étaient pas évidents au moment de la visite à la SDE et à son suivi, la SONES.

B5b. Accord d'achat d'électricité avec GE Capital

En 1998, General Electric Capital, à travers le GTI, une firme rachetée, a reçu un contrat de concession d'une durée de 15 ans pour fournir de l'électricité au réseau sénégalais à travers l'installation d'une usine générant 50 mégawatts (mW) par turbine à gaz. L'exploitation commerciale a débuté en octobre 1999 avec une capacité de 35 mW et 15 mW supplémentaires

ont été ajoutés en 2001. Le contrat résulte d'un appel d'offres international appuyé par la Banque Mondiale et supervisé par la Commission de Régulation de l'Electricité, pour surmonter un obstacle sérieux à la croissance provoqué par l'augmentation rapide de la demande d'électricité au Sénégal.

L'usine, qui est exploitée par le GTI,¹⁵ une firme spécialisée, a pris deux ans pour devenir opérationnelle. Les sources de l'investissement initial sont : le GE (20%) ; les bailleurs apportant un financement de concession au gouvernement, notamment la SFI (40%) et le Crédit Commercial de France (garanti par l'AMGI, 40%). La structure de propriété de l'entreprise est composée du GE (60%), de Edison (Italie, 30%) et de la SFI (10%). Un compte bloqué a été ouvert pour garantir le paiement au concessionnaire. Pour les besoins de la présente étude, le GTI est considéré comme un PPP en raison de la garantie souveraine des paiements au GTI.

L'électricité est vendue au réseau de la SENELEC selon une formule basée sur un contenu total de chaleur ajoutée au coût de combustible. Ce AAE est fondé sur un principe d'acceptation ou de paiement d'au moins 30 gigawatts-heures par an, ce qui représente à peu près 60% de la capacité de l'usine. Le seul problème que cet arrangement ait présenté a été le retard de paiement de la SENELEC au cours de la tentative de privatisation (décrite plus loin) mais cette question est maintenant largement résolue. Le GTI est aussi partie à une entente selon laquelle les comptes clients délégués (CCD) doivent la payer directement au lieu de la SENELEC. Ces clients sont des clients industriels et constituent environ 35% de la facture mensuelle. L'usine du GTI fonctionne environ à 90% de sa capacité et ses ventes annuelles sont de 20 milliards de francs CFA.

A date, ce AAE a rempli son devoir. Cependant, il semblerait que pour la SENELEC, le coût de l'électricité soit élevé, tout au moins par rapport à la génération d'électricité thermique ou hydroélectrique ; la SENELEC utilise 30% de la production des installations hydroélectriques de Manantali, situées à environ 700 kilomètres de Dakar.

Les leçons dégagées de cette entente sont les suivantes : (1) un tel accord a pu être soumissionné, négocié et mis en exécution en un temps relativement court, soit seulement deux ans ; (2) il constitue un PPP en raison de l'arrangement financier mais celui-ci répond principalement à un manque d'approvisionnement en électricité provenant d'une demande en croissance rapide et ne résoud pas les problèmes fondamentaux du fonctionnement de la compagnie nationale d'électricité ; (3) de tels accords peuvent générer des coûts marginaux de kilowatts-heures utilisés qui sont supérieurs à la moyenne. Ce PPP a fonctionné sans faire face à des problèmes majeurs ; cependant, un tel arrangement est recommandable seulement quand il y a un besoin à court terme d'augmenter la capacité et qu'aucun autre moyen ne peut être mis en place et qui aurait des coûts marginaux plus bas pour l'énergie. La meilleure façon de subvenir à ces besoins est de privatiser la SENELEC pour qu'à long terme, des mesures appropriées soient mises en place, basées sur le fait que la demande d'électricité augmente à travers tout le pays.

Le processus d'appel d'offres pour un autre AAE est en cours et presque achevé. Étant donné que le gouvernement ne souhaitait avoir qu'une usine diesel/thermique, GE n'a pas pu participer

¹⁵ GTI signifie Greenwich Turbine Incorporated, l'entreprise participant aux négociations initiales. Par la suite, GTI a été achetée par GE ; l'acronyme continue d'être utilisé et est devenu le nom de l'entreprise sénégalaise.

en tant que fournisseur indépendant d'électricité. Par la suite, Mitsubishi a été choisi pour fournir une installation de 60 mW, projet que la Banque mondiale financera.

B5c. Concession de transport ferroviaire entre Dakar et Bamako

CANAC, Inc, une firme canadienne, a obtenu une concession de 25 ans à compter de septembre 2004 pour exploiter la voie ferrée entre Dakar et Bamako (Mali). Il a fallu sept ans pour organiser et mettre en place cette concession. Durant les cinq années précédant cette concession, cette ligne, qui fournit à Bamako un service de fret et de conteneurs et permet le transport d'importants chargements de minéraux vers le port de Dakar, fonctionnait moyennant de lourdes pertes et sans entretien ou investissement ni dans les lignes ni dans le matériel roulant. La Banque Mondiale a appuyé la mise en place d'un contrat de concession et a contribué à fournir le concessionnaire à travers un processus d'appel d'offres public. De plus, ce PPP est novateur en raison de la participation de deux gouvernements en tant que signataires de l'accord de concession. Un représentant de chaque pays est membre du conseil de la firme exploitante.

Le suivi de l'exécution du contrat incombe à un Organe de Suivi qui soumet des rapports mensuels à la Banque Mondiale. De plus, CANAC a été récemment rachetée de la Canadian National Railway par Savage Companies de Salt Lake City (Utah, États-Unis) mais, jusqu'aujourd'hui, le rachat n'a eu aucune incidence sur l'exploitation de cette concession.

TRANSRAIL, l'entreprise constituée pour exploiter la concession, a rapidement résolu le problème représenté par le nombre d'employés excessif opérant sur cette ligne et a fait passer ce nombre de 3 000 à 1 500. Elle a également mis en place un accord collectif avec les syndicats et a prévu des augmentations de salaire de 20% pour la première année.¹⁶ Transrail a également mis en place un programme de « gestion du changement » par lequel elle communique ouvertement et fréquemment avec les employés.

L'investissement initial total a été de 27,2 millions de dollars : 10,2 millions par CANAC et d'autres investisseurs du consortium ; 14,2 millions par les deux gouvernements (principalement à travers un financement concessionnaire de la Banque Mondiale, un investissement en nature étant à déterminer) ; 800 millions par les employés et 2 millions par d'autres investisseurs privés.

TRANSRAIL a réussi à augmenter le trafic de fret de 20 000 tonnes par mois à 40 000 tonnes simplement en améliorant la gestion et en effectuant des investissements modestes peu après sa reprise des opérations. Ces résultats ont permis à l'entreprise d'afficher des bénéfices précoces et CANAC prévoit actuellement d'émettre des actions à travers la BICIS (Sénégal) et la BICIM (Mali) ainsi que des filiales locales de la Banque Nationale de Paris. (TRANSRAIL gère également certains trains de voyageurs mais, en raison du mauvais état des wagons, l'entreprise n'endosse aucune responsabilité en cas d'accident. En tout état de cause, le trafic de voyageurs est modeste et représente seulement environ 8% des recettes totales).

À compter de juillet 2004, TRANSRAIL réalisera 58 millions de dollars d'investissements selon un plan d'investissement déterminé et ce, principalement pour améliorer le matériel roulant en acquérant de nouvelles locomotives et de nouveaux wagons et également pour améliorer l'état de

¹⁶ Le salaire mensuel moyen d'un ouvrier est de 400 \$.

la voie ferrée. En comparaison au coût franc relativement modeste pour CANAC pour recevoir cette concession, l'investissement pour améliorer l'état de la ligne de chemin de fer est estimé considérable. KPMG réalise l'inventaire final de l'immobilier et des actifs qui seront transférés à la concession et ceux qui resteront au gouvernement.

Les perspectives minières ouvrent encore davantage de débouchés pour améliorer la situation financière de cette concession. Par exemple, les Industries Chimiques du Sénégal, une société d'exploitation de produits chimiques et de mines de phosphates, a déjà exprimé son intérêt à laisser TRANSRAIL reprendre ses opérations ferroviaires. D'autres perspectives d'exploitation de minéraux sont à l'étude et concernent des dépôts qui pourraient être accessibles par des tronçons de voie ferrée (de 100 à 200 kilomètres) reliant la ligne Bamako-Dakar.

Les leçons tirées de ce PPP sont: (1) les concessions prennent un temps considérable à se mettre en place, en partie à cause des complexités inhérentes aux contrats de concession ; (2) la restructuration de la main d'œuvre et le traitement efficace des syndicats, souvent puissants, sont un élément important de tout PPP faisant intervenir une société déjà présente au Sénégal ; (3) des améliorations opérationnelles considérables sont possibles simplement en améliorant les actifs existants et en appliquant des techniques de gestion modernes ; (4) la réhabilitation des infrastructures et des équipements existants est souvent extrêmement coûteuse et risque de restreindre la viabilité financière du PPP ; (5) les questions relatives aux transactions impliquant la contribution en nature des gouvernements doivent être abordées tôt à travers un inventaire effectué par une entité externe indépendante.

B5d. L'échec de la privatisation de l'Électricité du Sénégal (SENELEC)

En 1996, le gouvernement Diouf a annoncé son intention de privatiser la SENELEC et a ensuite cessé d'investir dans la société. À l'issue d'un appel d'offres international soutenu par la Banque Mondiale, Hydro Québec du Canada, dans le cadre d'un consortium avec la Lyonnaise des Eaux, a payé en 1990 40 milliards de francs CFA pour 35% des actions de la société et une acquisition définitive. La Banque Paribas a servi de banque d'investissement pour les besoins de la transaction.

La société a commencé à exploiter la SENELEC en 2000 dans le but de réhabiliter ses installations mais, après un certain temps, il est apparu évident qu'aucune amélioration n'avait été apportée. A la fin 2001, le consortium a rapporté de lourdes pertes d'exploitation et, sur sa demande, a reçu du gouvernement une subvention de 7 milliards de francs CFA ainsi que 8 milliards de francs pour la recapitalisation de la société.

Malgré ces mesures, la compagnie a encore rapporté des pertes financières graves à la fin 2002. Le consortium a demandé au gouvernement d'augmenter les tarifs de l'électricité mais celui-ci a refusé. Vu cette impasse, le consortium a demandé d'être libéré de son obligation contractuelle et d'être remboursé d'une partie substantielle du prix d'achat. Le gouvernement a accepté une résiliation amiable et a payé au consortium la somme de 32 milliards de francs CFA¹⁷.

¹⁷ Le montant réel du règlement rapporté varie selon la source.

Peu après la sortie du consortium d'Hydro Québec, le Fond Monétaire International (FMI) a déclaré en 2002 que le gouvernement ne devrait plus faire de subventions ni d'apport en capital à la SENELEC. En conséquence, le gouvernement tenta de privatiser la société de nouveau, en octroyant un contrat à AES, une firme américaine. Cependant, la débâcle financière notoire de AES empêcha la réalisation de la transaction. Vivendi, l'opérateur français de services publics, proposa ensuite un accord de paiement échelonné sur 10 ans d'un paiement comptant. Le gouvernement refusa cette proposition.

Aujourd'hui, la SENELEC demeure une entreprise publique. Elle a 2 400 employés et dessert 540 000 clients. Apparemment gérée de façon progressive, ses ventes pour l'année 2003 ont atteint 129 milliards de francs CFA et celles de 2004 devraient atteindre 155 milliards de francs. La direction a réussi à établir un plan d'action 2004-2006 pour agrandir le système tout en faisant des aménagements pour la répartition de ce dernier. Selon ce plan, 40% des capacités de génération seront fournies par des prestataires privés.

Selon la Commission de Régulation de l'Electricité, le but recherché est la séparation de la société en plusieurs composantes de génération, de transmission et de distribution d'ici 2006. La direction actuelle de la SENELEC collabore avec les syndicats en tant que « partenaires sociaux », a réduit les arriérés des comptes à payer de 22 milliards de francs CFA à zéro et a fait passer la position des liquidités de moins 12 milliards de francs à une valeur positive de 1 milliard de francs à la fin 2003. La SENELEC a réussi à recouvrer près de 100% de ses factures au cours de la période la plus récente en exerçant une politique plus ferme de coupure de service, notamment en privant de service électrique les membres de l'Assemblée Nationale, le Ministre de l'Energie et des Mines, les dirigeants religieux et la propre mère du Directeur Général pour faire régner une plus grande discipline dans le système.

Cependant, la SENELEC est confrontée à un grave problème de 300 milliards de francs CFA qui seraient nécessaires pour améliorer un système de production en dégradation. La direction est d'avis qu'un PPP est la meilleure façon de procéder à l'avenir et envisage que la société devrait appartenir à un prestataire de services, des financiers et des entrepreneurs pour l'exploitation et l'entretien, avec seulement 10 à 15% aux mains du gouvernement. Un consultant de la Banque Mondiale contribuera à concevoir la meilleure solution pour sa privatisation définitive.

Les leçons tirées de cette privatisation sont: (1) quand un système est vaste et dégradé, il peut être difficile pour un acheteur/concessionnaire d'agir avec la diligence requise. Si les coûts de réhabilitation d'un tel système ne peuvent être estimés et inclus de façon adéquate dans le prix d'achat, la transaction est vouée à l'échec; (2) il est possible de structurer une opération d'affermage semblable à celle citée plus haut dans le cas de la SDE, en constituant une société publique de gestion d'actifs qui peut recevoir, dans ce cas, un financement à des taux plus proches d'une concession; (3) les AAE peuvent être structurés de sorte à fournir une certaine partie de l'approvisionnement, même si l'accord d'affermage/d'achat est en place, en tenant compte des inconvénients de tels accords. Le niveau élevé de dégradation des avoirs d'une entreprise comme la SENELEC est dû à la mauvaise gestion et principalement aux factures impayées et à l'incapacité de contrôler les traffics de compteurs aussi bien chez les privés que chez les entreprises.

B5e. Autres projets PPP éventuels : Les Grands Travaux de l'APIX

L'APIX a reçu mandat du Président de la République pour entreprendre quatre grands PPP :

- Un aéroport international situé à environ 35 kilomètres à l'Est de Dakar.
- Une route à péage entre Dakar et Thiès, qui desservirait également le nouvel aéroport.
- Une cité des affaires située à l'emplacement de l'aéroport actuel et qui accueillerait les commerçants à la recherche de locaux commerciaux plus favorables.
- La construction de nouvelles voies à écartement standard.

Ces quatre dernières années, l'APIX a réalisé les progrès suivants :

- Le projet de route à péage est le plus avancé et devrait être mis en œuvre en deux étapes :
 - Un tronçon gratuit de 12 kilomètres de Malick Sy à Pikine qui devrait coûter, selon les estimations, 70 millions de dollars et est financé par des ressources gouvernementales et la Banque Mondiale.
 - Un tronçon à péage de 48 kilomètres de Pikine à Thiès, qui devrait coûter, selon les estimations, 180 millions de dollars, le financement devant provenir d'un PPP.
- Le projet d'un nouvel aéroport international est en cours de planification et devrait coûter 290 millions de dollars. Plusieurs actions ont été entreprises pour faire avancer ce projet. La Phase 1 de l'aéroport devrait accueillir trois millions de voyageurs par an.

Route à péage

La route à péage envisagée fait l'objet de discussions depuis 1978 et devrait alléger les lourds embouteillages résultant du fait qu'environ 80% de toute l'activité économique du Sénégal se concentre dans la petite pointe de terre sur laquelle Dakar est située. Pour mieux expliquer cette congestion, il faut préciser qu'il existe un million d'habitants à Dakar proprement dit et un autre million dans la zone proche de Pikine-Guediwaye et que environ 4 millions de personnes, soit 40% de la population totale, vivent dans la région de Dakar-Thiès. Les chiffres de la circulation routière entre Malick Sy, (le début proposé pour l'autoroute/route à péage réhabilitée) et Cambéréne, sont de 70 000 véhicules par jour, 40 000 véhicules par jour entre Pikine et Keur Massar et 15 000 véhicules par jour au-delà, vers Thiès. Le nombre de véhicules par jour sur tous les points de la route entre Malick Sy et Thiès est de 22 000 véhicules. C'est une autoroute à deux voies. Conduire de Dakar à Thiès, soit une distance de 60 kilomètres, peut demander 3 heures aux heures de pointe.¹⁸

Le second tronçon serait construit par un opérateur privé qui bâtira une route à péage, opérateur que l'APIX prévoit de choisir en 2005. Une fois le paquet financier structuré, les travaux de construction devraient durer de 24 à 31 mois.

¹⁸ Certaines personnes interrogées ont rapporté que cette route prend jusqu'à 5 heures pendant les heures de pointe

Cependant, il existe une contrainte de taille : Des efforts considérables sont consentis actuellement pour déterminer les moyens à employer pour déplacer les personnes qui occupent le droit de passage de l'autoroute, ce qui est, de toute évidence, un sujet compliqué et politiquement épineux. Le problème le plus sensible concerne le déplacement de résidents de Pikine-Thiaroye estimé à 50,000 personnes qui habitent sur le droit de passage de la route proposée. Si ce tronçon de la route ne peut être amélioré, la circulation demeurera extrêmement lente dans cette zone ; en effet, cela peut prendre une heure pour traverser la zone de Dagoudane-Pikine.

Il existe une loi d'expropriation mais en raison du fait qu'elle ne garantit pas un système de dédomagement basé sur les prix du marché, les répercussions politiques seraient inévitables. A l'heure actuelle, la population s'attend à un appui supplémentaire au-delà d'un paiement pour sa propriété afin de l'aider à se réinstaller ailleurs. La question d'expropriation se trouve davantage compliquée par le fait que certains résidents ne possèdent pas de titres légaux de propriété et, de ce fait, n'ont peut-être pas droit à des prestations de relocalisation. Le gouvernement a commencé à prendre possession des zones inoccupées pour les réserver au droit de passage futur et empêcher aux squatters de s'emparer de plus de terrains sur le droit de passage.

L'APIX espère résoudre cette question dans les 14 mois prochains mais ce règlement peut se voir compliqué par des facteurs politiques. Il est possible qu'il n'existe pas de volonté politique de surmonter cet obstacle avant les élections législatives ou présidentielles de 2007. Certaines réunions interministérielles et présidentielles sont en cours de planification pour élaborer des directives en la matière. Une étude de tracé alternatif a été lancée pour déterminer un tracé optimisé minimisant l'impact social. L'étude est en cours. L'APIX ne dispose pas des mesures nécessaires pour régler ce conflit et aucune des parties du gouvernement ne semble vouloir s'en mêler.

La construction du premier tronçon de 12 premiers kilomètres, à passage gratuit, devrait commencer en avril 2005 et les travaux devraient durer 18 mois. Il a été décidé que ce tronçon devra permettre un accès illimité, et la construction de celui-ci permettra d'améliorer notablement les embouteillages du centre-ville de Dakar.

Il existe un autre aspect du droit constitutionnel d'accès au transport : une route à péage, d'accès limité, ne peut être construite sans solution de remplacement à celle-ci. Bien entendu, cela permet, à ceux qui ont le temps et peuvent se permettre d'emprunter le chemin le plus long et à ceux qui n'ont pas les moyens de payer, d'éviter le péage. En outre, sur certains tronçons de la route à péage proposée, certains doutes demeurent sur la capacité de certaines personnes à payer les droits, même à très bas prix.

À date, l'APIX a entrepris les actions suivantes :

1. Actualiser les études existantes
2. Mener des études sur la circulation et sur l'acceptation du péage
3. Élaborer un modèle financier pour établir les postes de péage appropriés
4. Obtenir les décisions judiciaires sur le régime de propriété terrienne
5. Identifier les lieux vers lesquels les populations touchées par les travaux seront transférées

L'APIX sélectionne actuellement des consultants pour élaborer les plans de l'autoroute, estimer les coûts de construction et mène l'étude d'exécution pour le tronçon Malick Sy-Pikine. Cependant, mis à part ces activités, l'exécution du tronçon gratuit de la route a été lente.

Le concept PPP pour la construction de la route à péage pourrait aller de l'avant en commençant par exemple la route à péage au-delà de la zone Pikine-Thiaroye, ce qui permettrait de contourner temporairement l'obstacle politique et social. Les études menées dans la zone de Keur Massar vers Thiès démontrent une disposition à payer et il existe une solution de remplacement convenable, une route nationale pour les « voyageurs à but social ». Bien que ce tronçon de 23 kilomètres se traverse aujourd'hui en 40 minutes seulement, ce temps peut être écourté de 20 minutes avec une route à péage, ce qui représente une économie de temps qui suffirait peut-être à attirer une forte circulation.

L'autre avantage de cette démarche est qu'une route à péage serait effectivement mise en place, ce qui donnerait lieu à un début de changement dans les habitudes de conduite chez les banlieusards qui font la navette et les chauffeurs commerciaux entre Dakar et Thiès. L'APIX s'estime prête à solliciter des offres sur le PPP d'ici le premier trimestre de 2005. Même si elle donne suite à cette approche, l'APIX doit continuer à travailler pour relocaliser les 50 000 résidents qui pourraient devenir encore plus intraitables à mesure que la construction de la route à péage, reliée à un droit de passage futur passant à travers leur lieu d'habitation actuel évolue. Le Sénégal éprouve présentement de nombreux problèmes à gérer son système de transport. L'avantage qu'un opérateur privé gère la route à péage se situe dans le fait qu'une meilleure gestion des ressources entrainera un meilleur entretien des routes.

Aéroport international

Il existe trois contraintes pour l'aéroport actuel : (1) la vaste population autour du périmètre de l'aéroport, qui soulève des préoccupations de sécurité et de sûreté ; (2) un faible nombre de voyageurs arrivant actuellement à l'aéroport, un nombre estimé à 1,5 million par an ; (3) la gestion de l'aéroport assurée par l'Autorité Aéronautique Nationale du Sénégal (AANS), dont le résultat est une absence de recettes fiscales aéroportuaires pour le gouvernement ou même d'aménagements, même minimes, dans les locaux actuels.

La construction d'un nouvel aéroport international, dénommé Blaise Diagne, devrait être réalisée en deux étapes. La première étape serait la construction d'une piste d'atterrissage suffisamment longue pour accueillir des Boeing 747 et des Airbus 380. Un terminal de deux étages serait construit, équipé de 10 portes et de ponts aériens ainsi que d'une tour de contrôle. L'objectif de niveau de service pour le nouvel aéroport est IATA B (très bon). Des phases additionnelles peuvent être ajoutées par la suite, en fonction de la demande de trafic future. L'une des justifications des nouveaux locaux est que le tourisme est un groupe sectoriel important, les estimations voulant que les touristes constituent un pourcentage considérable des arrivées actuelles. Selon les résultats de l'étude de faisabilité réalisée conjointement entre le groupe ABB engineers, le coût intégral de la phase 1 de ces locaux est estimé à 173 milliards de francs CFA.

L'aéroport existant gère actuellement 70 vols par jour, dont dix au plus sont commerciaux ou des vols charters (voir plus loin la section sur les considérations financières qui décrit le niveau de trafic et la quantité de taxes aéroportuaires nécessaires pour financer ces nouveaux locaux). Le flux de passagers aériens vers le Sénégal devrait croître à un rythme de 3,49% de 2001 à 2020, où il devrait atteindre 2,16 millions. Le fret devrait passer de 23 000 tonnes en 2001 à 53 400 tonnes en 2020, ce qui équivaut à un taux d'accroissement moyen de 4,5 %.¹⁹

En 2003, l'aéroport international Léopold Sédar Senghor de Dakar a enregistré 1.12 million de passagers . Environ 80% de ceux-ci étaient des passagers « internationaux » qui ont payé une taxe aéroportuaire de 25 dollars. Les passagers régionaux ont payé 20 dollars et les passagers sénégalais et gambiens 5 dollars. Les recettes fiscales totales de l'aéroport sont estimées à 25,1 millions de dollars. Ces recettes sont réparties entre l'AANS (56% des recettes au titre de l'article 10) et l'Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne (ASECNA), l'Agence Régionale d'Aviation Civile (44% des recettes au titre de l'article 2). Les droits d'atterrissage, de manutention à terre et autres sont perçus par l'AANS. Des entretiens avec l'APIX ont révélé l'intention de casser l'accord en vigueur actuellement avec l'ASECNA comme cela a été fait en Côte d'Ivoire. L'entente amendée avec l'agence régionale d'aviation civile doit être mise en place avant d'élaborer tout PPP car cette entente constitue une source majeure de recettes pour l'opérateur privé de l'aéroport.

Les étapes suivantes nécessaires pour faire progresser ce concept sont d'actualiser les analyses de faisabilité technique, économique et financière, en se concentrant particulièrement sur le perfectionnement des projections de trafic et les études d'impact écologique. Il importe de faire remarquer qu'il existe également quelques personnes résidant sur l'emplacement de l'aéroport Blaise Diagne mais ceci ne constitue pas un obstacle semblable à celui de la route à péage.

L'APIX a entrepris les activités initiales suivantes :

- Identification d'un site approprié de 2 500 hectares situé à 40 kilomètres de Dakar
- Exécution de certains travaux publics sur le site
- Clôture complète de la zone
- Amendements apportés à une étude technique, économique et financière déjà achevée, qui inclut des études de trafic et d'impact écologique
- Réalisation d'un modèle financier en comptabilité réglementaire,
- Etude de faisabilité de l'aménagement des réseaux d'eau, d'électricité et des télécommunications.

Force est de constater que ce nouvel aéroport n'est pas réalisable à l'heure actuelle en raison du faible volume de passagers. Il conviendrait d'envisager un PPP de court terme pour réaliser des améliorations à l'aéroport actuel pour soutenir la croissance économique globale et, en particulier, appuyer le secteur du tourisme.

¹⁹ Estimations de ABB Engineers.

Port de Dakar

Ce port en eau profonde est important du fait qu'il est le premier grand port d'escale pour les navires qui contournent l'Afrique de l'Ouest à partir de l'Europe du Nord ou de la Méditerranée. Dakar est la passerelle naturelle vers le Mali et d'autres pays d'Afrique de l'Ouest pourraient être desservis à partir de ce lieu également. Plusieurs améliorations sont à l'étude :

- Agrandissement de la zone de distribution sur 20 hectares au nord du port. Cet agrandissement permettrait de construire davantage d'entrepôts et de locaux pour des transporteurs, ce qui améliorerait considérablement l'efficacité du port pour les expéditions en gros. Le coût estimatif est de 18 millions de dollars.
- Construction d'un terminal céréalier qui permettrait l'importation de céréales et de produits similaires en gros. Ce genre d'installation n'existe pas à l'heure actuelle et améliorerait le transport aérien vers la sous-région toute entière, en particulier le Mali. Le coût estimatif est de 83 millions de dollars.
- Agrandissement du terminal de conteneurs en vue de bâtir 8 autres hectares d'entrepôts de conteneurs et de zones de manutention. Cela permettrait d'améliorer considérablement l'efficacité des opérations conteneurs du port et d'établir des liaisons avec la voie ferrée. Le projet impliquerait la création d'un poste d'amarrage en remblayant la zone entre le port et le terminal de conteneurs actuel. Des études de faisabilité technique, économique et financière ont été menées. Le coût estimatif est de 18 millions de dollars.

Il est intéressant de noter que ce projet fait partie des grands travaux de l'APIX. L'Autorité portuaire a elle-même repris la responsabilité de la mise au point de ces projets. Elle a émis une obligation et se propose d'en émettre une autre dans un avenir proche. Les projets de l'Autorité portuaire ouvrent des perspectives séduisantes pour un certain nombre de PPP. Une de ces perspectives est une concession d'exploitation des opérations conteneurs élargies et améliorées. D'autres prévoient la gestion d'un port de pêche amélioré ou l'amélioration des installations de manutention de minerais.

Ces PPP sont particulièrement attrayants en raison de leur capacité à améliorer la compétitivité des groupes économiques clés de l'agriculture, de la pêche et de l'extraction de minerais ainsi que des flux commerciaux à travers le pays. Les autorités portuaires ont exprimé un besoin d'assistance portant sur la structuration des accords de PPP et sur la mise en place des contrats qui les régiront.

Autres projets

Plusieurs autres possibilités de PPP ont été signalées, notamment un parc industriel, un port minéral et une nouvelle capitale mais la courte durée de la présente étude n'a pas permis de les étudier de façon approfondie.

CHAPITRE III

Habilitation des investissements dans les PPP au Sénégal

A. Les entités qui appuient les projets PPP au Sénégal

APIX (Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des Grands Travaux)

Le Décret 2000-562 de juillet 2000 porte création de l'APIX comme Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux. Le Décret 2000-683 identifie en particulier les quatre projets précités comme étant ceux dont le Président de la République a décidé l'exécution. Ce décret identifie également une nouvelle capitale du gouvernement central comme une grande tâche à entreprendre.

L'APIX coordonne les interventions des différents départements ministériels impliqués dans la mise en œuvre des grands travaux à travers la constitution de Comités de Pilotage. Le décret désigne spécialement 14 ministères et charge le Premier Ministre de nommer les membres d'un Comité de Pilotage particulier. Le Directeur Général de l'APIX fait office de président de chaque comité de pilotage.

Le président examine les progrès trimestriellement à travers la convocation d'un Conseil Présidentiel. Le Premier Ministre examine les progrès réalisés dans les grands travaux mensuellement à travers un conseil interministériel. Le directeur général de l'APIX présente un rapport sur l'avancement des projets à chaque réunion des Conseils Présidentiels.

Il sied de reconnaître que l'APIX a déployé de grands efforts pour pouvoir jouer le rôle de premier plan dans la mise en place des deux grands PPP précités, qui sont actuellement le point central du programme de grands travaux du président. Les relations demeurent médiocres entre l'APIX et les autres ministères, qui estiment que l'APIX a usurpé le rôle qui leur revient.

Outre les fonctions relatives aux grands travaux, les autres attributions particulières de l'APIX stipulées dans le Décret 2003-683 sont comme suit :

- Recherche et identification d'investisseurs
- Promotion du Sénégal en tant que bénéficiaire d'investissements
- Appui logistique des investisseurs potentiels
- Facilitation des procédures et démarches administratives
- Fourniture d'informations économiques, commerciales et techniques tant à l'intérieur du Sénégal qu'à ses ambassades
- Assistance aux investisseurs

L'APIX fonctionne comme un guichet unique, particulièrement pour les requêtes d'obtention de privilèges aux termes du Code des investissements et du Statut d'entreprise franche d'exportations. L'APIX assure également le Secretariat du Conseil Présidentiel de l'Investissement pour monter des ateliers visant à mettre en œuvre des programmes prioritaires,

traiter des contraintes à l'investissement ainsi que des répercussions écologiques et sociales. Créée en Juillet 2000, l'APIX assiste le Président de la République dans la conception et la mise en œuvre de la politique définie dans le domaine de la promotion de l'investissement, notamment à travers les activités du Guichet Unique qui a été modernisé dans ses procédures et son fonctionnement afin d'assurer une meilleure prise en charge des investisseurs depuis l'idée de projet jusqu'au dépôt du dossier et pendant la phase de réalisation.

Les statistiques d'agrément au Code des Investissements et au statut de l'Entreprise Franche d'Exportation se présentent comme suit :

Année	Nbre Projets	Investissements agréés	Emplois à créer	Taux de réalisation
2001	459	202 397 621 277	8 471	60%
2002	473	413 696 275 331	10 329	69%
2003	522	576 613 886 521	13 924	63%
TOTAL	1454	1192707783129	32724	

Autres ministères gouvernementaux

Les ministères compétents sont consultés sur l'avancement des travaux soutenus par l'APIX, notamment à travers des requêtes visant l'examen des mandats des travaux. Cependant, il semble y avoir un niveau peu élevé de coopération entre les ministères et l'APIX. Certains ministères font abstraction totale de l'APIX et certains semblent appuyer, au moins dans le cas de l'autoroute, l'élaboration de plans optionnels.

Avant l'apparition de l'APIX et son rôle croissant dans l'élaboration de PPP, le Ministère de l'Équipement et des Transports Terrestres était impliqué dans l'établissement de la concession pour l'exploitation de la voie ferrée entre Dakar et Bamako. La Commission de Régulation de l'Électricité a supervisé le processus de soumission d'offres pour le contrat de génération d'électricité et pour la privatisation de la SENELEC. La SONES, société de gestion des ressources hydriques, étudie et prépare actuellement la deuxième phase des contrats d'affermage et de performance de l'exploitation des eaux.

Tandis que l'APIX a concentré la plupart des capacités institutionnelles dans la mise en œuvre des deux grands PPP, les autres ministères semblent mal équipés pour promouvoir et mettre en œuvre des PPP dans un proche avenir. Une solution à ceci se situe dans le fait qu'il y a un besoin de former une unité PPP qui pourra développer des PPP avec un niveau supérieur de soutien politique et des mandats plus larges. L'unité PPP pourrait remettre en marche cet effort. Il est recommandé qu'elle soit localisée dans le Ministère des Finances qui pourrait servir de point de convergence à la fois pour l'inclusion des activités du PPP dans les programmes nationaux que pour la provision de subvention pour soutenir la part du Gouvernement dans les besoins d'investissement.

La Banque Mondiale

La Banque Mondiale a été impliquée dans chacun des PPP précités. En fait, on peut avancer que le gouvernement sénégalais a été considérablement dépendant de la Banque Mondiale, attendant que la Banque prenne l'initiative pour lui montrer le chemin dans chacun de ces processus de réforme.

Pour sa part, la Banque Mondiale semble considérer le Sénégal comme un bénéficiaire convenable de l'octroi de prêts à l'État. Dans chacun des PPP précités, la Banque Mondiale a octroyé des prêts concessionnels et a fourni de l'assistance technique aux divers ministères compétents, aux sociétés nationales et maintenant à l'APIX. Dans plusieurs cas, l'AMGI, agence de garantie de la Banque Mondiale, a garanti les prêts commerciaux et autres octroyés au Sénégal. Il sied de noter en outre que, parce que la Banque Mondiale n'a pas de personnel résident qui travaille sur les projets de développement de PPP, l'avancement des projets a été ralenti et le financement limité²⁰. En raison de sa capacité à octroyer des prêts concessionnaires et de la longue liste de projets en cours, il semblerait que la Banque Mondiale continuera de jouer un rôle important dans la constitution de PPP au Sénégal. Le développement de tels projets suit les programmes d'activités de la Banque Mondiale des quinze dernières années dans lesquelles elle a supporté la privatisation des secteurs publics et par la suite le développement des partenariats des secteurs public et privé. Comme sa performance au Sénégal a été au ralenti, la bonne évolution des projets démontre plus de la capacité du Gouvernement Sénégalais à agir que celle du support de la Banque Mondiale.

B. Cadre juridique et réglementaire régissant les PPP

Un examen du cadre juridique et réglementaire dans lequel les PPP peuvent être mis en place et appliqués a également été mené. L'analyse a couvert les sujets suivants : 1) le cadre juridique nécessaire ; 2) le cadre juridique actuellement en place au Sénégal ; 3) les principaux obstacles existant au Sénégal et 4) les recommandations relatives aux réformes et actions nécessaires au Sénégal pour résoudre les problèmes susceptibles de se présenter dans le cadre juridique et réglementaire.

Pour achever la mission, les lois, textes et travaux de référence cités à l'annexe A ont été analysés. Cette analyse était fondée sur l'expérience internationale et sub-saharienne en matière de PPP, sur le financement de projets ainsi que sur les pratiques optimales dans ces domaines. Une analyse cohérente du cadre juridique est fondamentale avant d'implanter des PPP particulièrement lorsque des investisseurs internationaux sont impliqués dans le développement et l'exploitation du PPP.

L'avantage général d'un cadre juridique

Un cadre juridique adéquat indique de façon inéquivoque au public et au secteur privé que le gouvernement est disposé à appuyer le PPP et à permettre sa mise en œuvre. L'établissement

²⁰Il est à noter que dans l'étude récente menée par la firme Deloitte sur le « Renforcement des systèmes de planification et de gestion en appui au développement accéléré au Sénégal », la Banque Mondiale semble connaître des difficultés considérables pour décaisser des fonds et le Sénégal semble connaître une limite d'absorption. En fait, en 2003, la Banque Mondiale a pu décaisser seulement 12% de ses fonds programmés.

d'un tel cadre présente un autre avantage, celui de la stimulation des débats publics. Enfin, il atténue les préjugés vis-à-vis des changements à travers l'établissement de balises :

Pour le public. Le cadre juridique²¹ désigne clairement les paramètres nécessaires à la continuité du service public. Il précise les critères de performance dans les domaines de la santé, de l'emploi, de la sécurité et de la prestation de services pouvant faire l'objet de sanctions. Le cadre juridique peut couvrir des sujets liés au thème des tarifs et de non discrimination contre les usagers. Comme décrit précédemment, le contrat PPP, qui contient le principe de souplesse contractuelle sur tout son cycle de vie, est préparé de sorte à affronter les changements de conditions économiques, les refinancements éventuels, le partage des profits et les obligations d'investir. Le cadre juridique établit également le principe de divulgation de l'information et couvre l'examen périodique de ses opérations par des instances indépendantes.

Pour le secteur privé. Le cadre juridique est censé établir clairement les principes de stabilité du climat commercial et de transparence durant le processus d'octroi des contrats et de suivi de l'exécution de ceux-ci. Il régit les principes de non ingérence (hormis certains cas précis) par les autorités nationales et leur impartialité. Il établit également les détails du retour sur investissement, la rémunération, les primes d'efficacité, les pénalités, la compensation, les droits des prêteurs, l'acceptation de nantissement et le partage du risque. Le cadre juridique atténue également les incertitudes d'une façon qui rassure les investisseurs quant aux risques inhérents aux opérations futures.

En termes pratiques, on peut dire aussi qu'un cadre juridique adéquat réduira la durée des négociations autour des ententes contractuelles parce que les lois atténueront les préoccupations que l'investisseur aurait souhaité inclure dans le contrat de PPP en l'absence d'un tel cadre. La loi délimite la relation contractuelle entre l'autorité publique et le secteur privé.

B1. Modélisation du cadre juridique en vue des PPP

L'investisseur déterminera si le cadre juridique est favorable à l'établissement de structures PPP ainsi que les contraintes y relatives, si elles existent. En ce qui concerne les contraintes, l'investisseur décidera si les incidences néfastes peuvent être maîtrisées ou mitigées.

Ainsi, il ne suffit pas simplement d'adopter une loi sur les PPP pour déclarer que le cadre juridique sera considéré comme favorable par le secteur privé, ce qui le porterait à investir dans ce type d'opération. Un examen global des lois existantes est nécessaire pour s'assurer qu'il n'existe aucune disposition légale susceptible d'avoir un effet néfaste sur les PPP, en matière d'octroi de contrats, d'exploitation ou de financement.

Dans le cadre d'une transaction PPP, l'investisseur utilisera les services de conseillers, en particulier des conseillers financiers et juridiques dont la tâche sera d'effectuer un examen, avec la diligence requise, du contexte commercial et juridique du projet PPP afin d'identifier les risques financiers et juridiques inhérents au projet et pour garantir que ce dernier pourra être mené à bien dans un climat harmonieux et prévisible. Un examen approfondi débouchant sur des

²¹ Ces remarques ne se limitent pas à la loi autorisant les PPP ; elles sont valables pour le cadre juridique tout entier qui régleme les secteurs commerciaux, les lois fiscales, etc.

conclusions non favorables peut en coûter à l'autorité publique et l'investisseur pourra refuser de participer au projet ou demandera des garanties avant d'investir dans l'opération.

Les investisseurs privés et particulièrement les prêteurs vérifieront que le cadre législatif du pays hôte apporte une réponse satisfaisante, notamment aux questions suivantes :

Droit privé

- Le secteur privé et les investisseurs étrangers peuvent-ils intervenir dans la gestion de l'infrastructure publique ?
- Quelles sont les restrictions imposées aux investissements étrangers ?
- La procédure d'octroi de contrats de PPP est-elle claire, transparente et non discriminatoire ?
- Quelles sont les restrictions qui sont appliquées aux investisseurs étrangers en ce qui concerne la propriété privée ?

Exploitation

- Le mode d'exploitation des entreprises commerciales est-il sujet à des restrictions majeures ?
- Les régimes douaniers et fiscaux, y compris les droits de timbre, sont-ils exorbitants ?
- Existe-il des problèmes pour exécuter des transactions de devises ?
- Existe-t-il des restrictions majeures imposées à l'importation de marchandises ?
- Quel type de protection existe-t-il pour la propriété intellectuelle et industrielle ?
- Existe-t-il des moyens de se protéger contre la corruption ?

Droit environnemental et immobilier

- Quelles sont les limites imposées par les droits de propriété, y compris la possibilité d'accepter des nantissements ?
- Quelles sont les obligations existantes en matière d'environnement ?
- Les procédures d'obtention d'autorisations préalables sont-elles nécessaires avant l'exécution de projets infrastructurels ?
- Est-il nécessaire d'effectuer des études d'impact écologique avant d'exécuter un projet d'infrastructure ?
- Existe-t-il des processus de décontamination d'usage avant l'exécution d'un projet d'infrastructure ? Si oui, qui en fait les frais ?

Règlementation du secteur commercial

- Le secteur commercial est-il réglementé ?
- La structure des tarifs a-t-elle été préparée de façon satisfaisante ?
- Quelle est l'ampleur de l'ingérence politique dans la réglementation du secteur commercial ?
- Existe-t-il des conflits de juridiction dans l'organisation de la structure de supervision des institutions ?

- Existe-t-il une autorité chargée de réglementer le secteur ? Est-elle indépendante ? A-t-elle une expérience de stabilité et de prévisibilité dans ses décisions et son fonctionnement ?
- La procédure administrative régissant la délivrance de permis et d'autorisations est-elle transparente et jouit-elle d'un appui technique ?
- Les règles de concurrence applicables au secteur des affaires sont-elles claires et transparentes ?

Financement

- Existe-t-il des restrictions imposées à l'investissement étranger ?
- Les investisseurs étrangers peuvent-ils rapatrier les dividendes et les profits à l'extérieur du pays hôte ?
- Quelles sont les restrictions imposées au secteur bancaire ?
- L'opérateur d'une infrastructure peut-il ouvrir des comptes bancaires à l'étranger ?
- Quelle est la souplesse autorisée pour les structures de financement ?

Obligations face au bien-être social

- Quelles sont les obligations imposées en matière de déplacement des populations ?
- Les lois sur le travail prévoient-elles des restrictions à la réorganisation des entreprises ?

Règlement des différends

- Est-il possible de recourir aux procédures d'arbitrage pour régler les différends ?
- Existe-il des restrictions en matière d'exécution des jugements ?
- L'État jouit-il d'immunité vis-à-vis de l'exécution de jugements ?

La liste qui précède illustre le genre de questions auxquelles le secteur privé doit trouver des réponses afin de déterminer le degré d'attractivité de la législation du pays hôte pour les investissements PPP. Fort heureusement, l'expérience de PPP à travers le monde a donné lieu à plusieurs ouvrages sur les conditions requises en matière législative pour garantir la passation harmonieuse de contrats de PPP.²² L'objet de la rédaction des deux chapitres précédents n'est pas de se substituer à ces études sérieuses et complètes mais plutôt de transmettre des connaissances générales sur les conditions requises en ce qui a trait au contexte juridique et réglementaire pour faciliter la mise en place de PPP.

B2. La situation au Sénégal

Comme plusieurs pays dont le régime juridique est inspiré du droit administratif français, le Sénégal a développé plusieurs PPP comme indiqué dans le présent rapport. Il est intéressant de noter que ces expériences ont précédé l'adoption de la Loi relative aux contrats de construction-

²² Cf, e.g., 1), *Concessions for infrastructure : A Guide to their Design and Award*, Document technique de la Banque mondiale no. 399, Washington, 1998, 188 pages; 2) *Privately Financed Infrastructure Projects: Draft Chapters of a Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*, Commission des Nations unies pour le droit commercial international, Trente-troisième session, New York, 12 juin-7 juillet 2000; 3) *Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects*; CNUCDI; 4) *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, Commission européenne, Janvier 2003

exploitation-transfert d'infrastructure ou Loi CET datant du 13 février 2004, qui définit aujourd'hui le cadre juridique régissant les PPP au Sénégal.

La loi relative aux contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructure

Cette loi est le fruit du souhait exprimé par le Président de la République du Sénégal de mettre en place des grands projets de travaux publics. Elle semble être une première, peu complexe et représente un pas considérable dans la promotion du concept de PPP. Les grands projets de travaux publics ont été précédemment décrits dans le chapitre sur l'APIX.

Le premier projet de loi, fondé sur la 'Loi Sapin' en France, a été élaboré par le département juridique de la Présidence. Ce premier projet a été ensuite revu par le département, l'APIX et le département juridique de la Banque mondiale. Un grand cabinet d'avocats de Paris a assuré la direction des travaux de refonte du texte. Il convient de noter que, à l'issue de cette tâche, des efforts ont été consentis pour définir le processus d'octroi de contrats de PPP de façon plus stricte.

La version finale du projet de loi CET préparée par ces experts est semblable au texte de la loi qui a été adoptée.

L'article 1 de la loi connu sous le nom français de Loi CET (en anglais "BOT Law") en décrit la portée comme suit :

[Elle] s'applique à tous les contrats en vertu desquels l'État, une organisation locale, un établissement public ou une société anonyme à participation publique majoritaire...charge un tiers, dénommé opérateur du projet, de toutes ou d'une partie des tâches suivantes : financer l'infrastructure qui est reconnue d'intérêt public, la concevoir, la construire, l'exploiter, [ou] l'entretenir.

Il faut reconnaître que la portée de la loi est extrêmement générale. Elle couvre plusieurs formes différentes de partenariats entre le secteur public et le secteur privé et dépasse de loin la construction, l'exploitation et le transfert.

Du fait que la loi fait mention de « ...toute ou partie des tâches suivantes... » (financement, conception, construction, exploitation, [ou] entretien des infrastructures reconnues comme étant d'intérêt public), elle pourrait s'appliquer non seulement aux accords comme l'affermage, la gestion déléguée ou les concessions, mais elle peut également laisser libre champ à la créativité dans l'élaboration de divers ententes contractuelles.

La loi est novatrice vis-à-vis du droit administratif sénégalais et donne une impulsion pour entreprendre des réformes majeures. Elle offre le cadre juridique nécessaire à l'établissement de structures contractuelles complexes et appropriées qui dépassent le format traditionnel des contrats mis au point en vertu du droit administratif français ; elle permettra de créer de nouveaux instruments juridiques.

Il importe également de noter que la France a déployé des efforts semblables, en se rendant compte de son retard par rapport à ses principaux voisins d'Europe, « qui ont été en mesure de se

munir de nouveaux instruments juridiques permettant la mise en place de véritables partenariats entre les organismes publics et les entreprises privées. »²³

Durant les entretiens qui ont eu lieu au Sénégal, il a été observé que tout le monde n'avait pas compris entièrement l'incidence de la portée générale de la loi. Selon de nombreuses personnes, la loi CET s'applique uniquement aux « grands projets de travaux publics » et n'affectent pas leur façon de mener leurs propres activités commerciales. Cette attitude peut être attribuable en partie au nom de la loi qui, par inadvertance, en réduit la substance. Il serait souhaitable de corriger cette impression car, à l'avenir, elle peut créer une confusion inutile sur le texte approprié qui devrait être mis en application par les ministères ou les entités publiques.

B3. Obstacles majeurs au Sénégal

Au cours de notre analyse des lois sénégalaises pertinentes, les éléments suivants ont été identifiés comme constituant des contraintes :

- 1) Manque de consensus
- 2) Contraintes inhérentes à la loi CET
- 3) Harmonisation et cohérence
- 4) Conflits juridictionnels

Manque de consensus : Les entretiens ont révélé que le secteur privé et le grand public ont été à peine consultés au cours des préparatifs de la loi CET. Ecarter le secteur privé d'une législation aussi importante est une omission considérable et pourrait être perçue comme une mauvaise volonté à vraiment vouloir impliquer le secteur privé et peut être le secteur public dans le développement de telles lois. Si le Gouvernement veut créer un climat amiable entre les potentiels protagonistes du secteur privé, il devrait mieux les intégrer dans le processus. Il semble même y avoir un certain degré de suspicion, en particulier parmi les représentants du secteur privé local, qui ont l'impression qu'ils ne peuvent participer aux PPP au Sénégal.

Cette impression surgit de leur analyse des critères de préqualification des candidats, contenus dans l'article 10 de la loi CET, particulièrement celui concernant les « références concernant des contrats PPP analogues. »

Le manque de consensus public autour des PPP est un facteur qui renferme un potentiel de déstabilisation susceptible de décourager plusieurs investisseurs. Dans certaines juridictions occidentales, il a été constaté que les procédures de soumission d'offres publiques en cours de finalisation ont été simplement éliminées en raison de la pression venant d'un public mal informé et ne souhaitant pas voir de PPP mis à exécution. Ces situations sont extrêmement coûteuses pour les investisseurs qui doivent dépenser beaucoup de temps et d'énergie pour préparer leurs propositions dans le cadre des PPP. Par conséquent, il serait bénéfique d'accroître la sensibilisation de la population et du secteur privé aux transactions de PPP.

²³ Exposé général sur le projet d'ordonnance sur les contrats de partenariats, Ministère de l'économie et des finances de la République Française.

De plus, les autorités concédantes pourraient envisager d'inclure certains critères dans les documents de soumission d'offres afin d'inclure et de stimuler le développement du secteur privé local, mais dans un esprit respectueux des exigences de concurrence et de transparence.

Le consensus public autour des PPP est un facteur qui, sans nul doute, atténuera le risque politique encouru dans le pays hôte par les investisseurs privés et, particulièrement, les investisseurs étrangers.

Contraintes inhérentes à la loi CET : Comme indiqué précédemment, la nouvelle loi CET constitue certainement un progrès positif dans le contexte juridique du Sénégal.

Cependant, la loi est incomplète car il faut encore mettre en œuvre une structure importante pour en assurer la mise en application : le Conseil des infrastructures. Cette structure remplira un rôle essentiel dans l'articulation de la loi CET; par conséquent, il est fondamental qu'elle soit mise sur pied dès que possible et qu'elle soit composée de personnes reconnues pour leur réputation, leur expertise, leur intégrité et leur désir de promouvoir les PPP.

De plus, les décrets de mise en application de la loi CET doivent être adoptés le plus tôt possible afin d'en parachever la portée. Sans ces décrets, la loi CET est une législation incomplète qui sera difficilement applicable.²⁴

Au cours de la visite au Sénégal, une analyse article par article de la loi CET a été effectuée. Suivent des commentaires sur certains de ses articles.

Article 1

La référence générale faite à l'autorité concédante pourrait provoquer certains problèmes puisqu'il existe des infrastructures au Sénégal dont plusieurs ministères ou organismes sont responsables. Les investisseurs sont en droit d'être confiants de signer un contrat de PPP avec la partie adéquate. L'autorisation par décret, décrite au dernier paragraphe de l'article 1, devrait identifier de façon précise l'autorité concédante pour éviter toute confusion.

Dans cet article, il convient de souligner aussi la mention de « société anonyme à participation publique majoritaire » en tant qu'autorité concédante. La référence est claire mais elle est mal comprise par de nombreuses personnes des ministères et organismes sénégalais. Ainsi, la SENELEC serait une « autorité contractante » aux termes de la loi CET et serait aussi assujettie à ses dispositions en ce qui concerne ses opérations, en particulier en ce qui a trait aux contrats régissant la production indépendante d'électricité. Ce fait n'est pas compris ou peut-être accepté à titre d'exemple par les participants du secteur de l'électricité.

Enfin, l'article 1 stipule que le Conseil des Infrastructures doit évaluer la conformité des projets PPP qui sont soumis à son examen et son avis, « à la lumière des politiques d'État ». Au cours des entretiens, il a été impossible de déterminer la portée de ce critère d'évaluation et de savoir à quoi il se réfère. Il conviendrait de donner à ce critère, vague à l'heure actuelle, un caractère officiel, par exemple en parlant d'une déclaration d'encadrement général qui émanerait de fonctionnaires départementaux des ministères, ou même de la présidence.

²⁴ Il suffit d'insister sur le fait que le contenu du contrat de PPP sera déterminé par un décret ultérieur.

Article 3

Cet article indique que les contrats de PPP sont des contrats administratifs qui sont régis par les dispositions de la loi CET du Code des Obligations du Gouvernement, qui ne sont pas incompatibles. Malheureusement, il n'a pas été possible d'examiner cette dernière loi.

Il convient de souligner que certains investisseurs étrangers, particulièrement ceux venant de pays dont le régime juridique est fondé sur la loi anglo-saxonne, sont mal à l'aise avec la nature administrative des contrats de PPP. Le droit administratif inspiré du système français est effectivement un système complexe, où la jurisprudence spécialisée n'est pas sensible au climat d'affaires qui encadre les PPP.

Il aurait été souhaitable de réfléchir quelque peu à la qualification des contrats avant d'adopter la loi CET.

Cependant, la loi CET permettra au secteur privé d'éviter certaines contraintes du droit administratif grâce au recours au tribunal d'arbitrage au lieu du tribunal administratif. Le secteur privé devra également déployer des efforts particuliers au moment de négocier les contrats PPP afin de garantir l'inclusion des clauses de protection nécessaires.

Procédure de préqualification et de soumission d'offres

Procédure de préqualification

Conformément à la loi CET, la procédure de préqualification est décrite en détail et est basée sur des normes réputées dans ce domaine.

Il n'est pas commun d'inclure de tels détails dans le corps de la loi, qui décrit généralement les principes importants et délègue les procédures détaillées aux décrets de mise en application. Cependant, les autorités sénégalaises ont choisi cette approche pour exprimer leur souhait d'agir de façon transparente.

Aussi, les auteurs auraient pu prévoir d'établir des limites de temps stricts. Ceci empêcherait que le processus soit entravé par des retards injustifiés. Le manque de délais imposés au Conseil des Infrastructures pour formuler ses remarques sur l'avis et sur le dossier de préqualification est un motif potentiel de retards dans le processus de préqualification.

Commission d'appel d'offres

Conformément à l'article 12, la Commission d'Appel d'Offres est principalement constituée d'un représentant du Conseil des Infrastructures. L'on peut se demander la raison d'inclure un tel représentant dans la Commission. Pour certains, la participation d'un tel représentant pourrait amoindrir la fonction de « supervision indépendante » de l'exécution des projets d'infrastructure.²⁵ Effectivement, il pourrait éroder la distance et l'impartialité nécessaires au

²⁵ Voir l'article 1 de la Loi instituant le Conseil des infrastructures.

Conseil dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'arbitrer les différends portant sur le choix d'un concessionnaire²⁶ au titre de l'article 23 de la loi sur les PPP.

Enfin, il est surprenant de voir des représentants des partis politiques siégeant au Conseil des Infrastructures. Les échecs des projets d'infrastructure ont souvent été attribués à l'ingérence des politiciens. L'expérience montre que les investisseurs hésitent souvent à faire confiance à une entité dans laquelle les politiciens sont représentés. Il serait souhaitable que le Conseil exerce ses attributions dans le domaine du règlement de différends à travers une chambre des litiges constituée uniquement de magistrats.

Article 17

Cet article stipule que les contrats de PPP sont publiés au Journal Officiel. Aucune personne interrogée n'a pu confirmer la portée de cet article. Au cas où la publication intégrale du contrat serait exigée, cette condition semblerait contraignante.

Une publication complète donnerait lieu à des difficultés liées à la protection des données industrielles des investisseurs. Il est à espérer que seule la publication d'un sommaire du contrat de PPP sera exigée.

Article 19

Cet article couvre les cas où les discussions autour d'un PPP sont en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi CET. Dans ce cas, un tiers reçoit une compensation d'un montant déterminé par le Conseil des Infrastructures et le contrat est ensuite soumis à la nouvelle procédure de soumission conformément à la loi CET.

Il semble que de telles discussions seraient en cours actuellement sur certains projets éventuels. Cependant, le Conseil des Infrastructures n'a pas encore été constitué, ce qui fait surgir certains problèmes pour la mise en application de l'article 19. De plus, avec l'entrée en vigueur de la loi CET, tous les contrats PPP sont uniquement assujettis à cette dernière. De ce fait, il est essentiel que les autorités gouvernementales sénégalaises règlent cette question.

Toute illégalité dans la procédure d'octroi des contrats PPP pour des projets éventuels pourrait avoir des incidences néfastes sur la perception du risque pour les investisseurs, ce qui ébranlerait leur souhait de participer aux projets d'infrastructure au Sénégal.

Harmonisation et cohérence : Le cadre juridique sénégalais n'a pas subi de réforme profonde pour rendre les PPP attrayants ou pour atténuer toute incohérence, ambiguïté ou risques d'investissement. Il semble que tous les efforts aient été consacrés à l'élaboration du projet de loi CET et de la Loi instituant le Conseil des infrastructures.²⁷

²⁶ Le choix du terme français concessionnaire est malheureux car celui-ci renvoie au concept de concession, qui n'est pas couvert dans la loi sur les PPP.

²⁷ Cependant, il importe de noter que la loi CET soulève cette question d'harmonisation dans un cas. Il s'agit de l'article 3, où il est fait mention de la mise en application par l'administration du Code des obligations.

Certains exemples d'incohérences ou d'harmonisation souhaitable sont :

Loi 2004-06 sur le Code des investissements

La Loi sur le Code des Investissements régit les garanties accordées aux investisseurs qui souhaitent faire des affaires au Sénégal. En particulier, elle stipule qu'une entreprise est protégée de toute nationalisation ou mesures d'achat obligatoire et qu'elle est libre de transférer les revenus de ses activités au Sénégal.

Les secteurs commerciaux qui ont droit à ces garanties sont décrits à l'article 2 du Code des Investissements. En ce qui a trait aux secteurs concernés par le recours aux PPP, le Code évoque les services fournis dans les « sous-secteurs de la santé et de l'éducation » et « l'infrastructure portuaire, aéroportuaire et ferroviaire. »

Cependant, le Code est muet sur les autres secteurs commerciaux susceptibles d'être soumis aux contrats PPP. Le résultat est que ces secteurs ne bénéficieraient pas des garanties d'investissement établies dans le Code. De ce fait, les parties en présence doivent veiller à ce que les garanties d'investissement nécessaires et souhaitables sont clairement énoncées dans le contrat PPP comme le prévoit l'article 3 de la loi CET. Mais, il n'est pas clairement entendu que la mention d'« avantages administratifs » que l'article 3 permet de mentionner dans le contrat PPP est un concept qui englobe toutes les garanties offertes par le Code des investissements.

Décret 2002-550 sur le Code des marchés publics

La loi CET contient des règles précises sur les invitations à soumettre des offres pour l'octroi de contrats PPP. La loi CET couvre un large éventail de types de contrats possibles. Par exemple, les contrats de concession et d'affermage sont désormais soumis aux dispositions de la loi CET.

Cependant, l'article 3 du Code des Marchés Publics stipule que les « contrats de concession et d'affermage sont soumis aux règles de publication et d'ouverture à la concurrence selon des conditions déterminées par décret. »

Ainsi, il existe apparemment un conflit entre les deux textes en ce qui concerne la procédure de soumission d'offres. Bien entendu, l'on pourrait arguer que la loi CET est plus récente et rend inopérantes les dispositions du Code des Marchés Publics qui lui sont contraires. Les investisseurs ne se satisferaient pas de tels arguments. En l'absence de clauses précises, ils voudront des garanties sur la validité du processus de sélection. Des sommes d'argent et un temps considérable sont investis dans le processus d'octroi de contrats PPP. Il est donc souhaitable de résoudre toute ambiguïté.

De même, la lecture de l'article 4²⁸ du Code des Marchés Publics et de l'article 1 de la loi CET pourrait porter les investisseurs à se demander ce qui distingue les marchés publics des contrats PPP. Il conviendrait d'éliminer la confusion existant entre les deux lois.

Loi 76-66 sur le Code du domaine de l'État

²⁸ Article 4 : « Les contrats de marchés publics sont des contrats administratifs qui sont écrits et signés par l'État, les organisations locales, les établissements publics, les entreprises nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire afin d'acheter des fournitures ou d'obtenir des services ou l'exécution d'une tâche. »

Le Code du Domaine de l'État porte sur le régime de propriété publique et privée au Sénégal. En particulier, il traite des autorisations d'occuper les terres de l'État,²⁹ des concessionnaires de services publics et des frais d'occupation et de concession.

C'est pour les raisons précitées et pour éviter toute discussion future avec les investisseurs sur l'interprétation de ce qui précède que le Code du Domaine de l'État doit être amendé de façon à l'harmoniser avec la loi CET et avec les concepts liés aux contrats PPP.

Il conviendrait peut-être aussi d'envisager l'opportunité, pour les prêteurs, d'accepter des biens de l'État en nantissement, dans certaines circonstances.

Achat obligatoire

Le Sénégal recense des textes législatifs sur l'achat obligatoire de droits immobiliers pour des motifs d'intérêt public. En bref, ces textes prévoient le paiement d'une compensation à l'individu touché par un achat obligatoire.

L'expérience des grands projets d'infrastructure montre que ces textes, quoique largement utilisés, sont inadaptés aux incidences que ces projets peuvent avoir sur la population directement touchée.

Dans le but de préserver la stabilité de la société et pour répondre aux exigences des bailleurs (comme la Banque mondiale) en ce qui a trait au déplacement des populations, il serait souhaitable d'« élaborer un cadre juridique approprié, efficace et rapide, respectueux des nouvelles données sur le déplacement des populations, dont les éléments principaux seraient d'informer la population. »³⁰ Ceci est d'une importance particulière étant donné l'impasse et le manque de progrès enregistrés pour le projet de route à péage précité.

Conflits juridictionnels : il existe au Sénégal plusieurs conflits entre la mise en œuvre de la loi CET et de certaines lois sectorielles. Un de ces exemples est la Loi relative au Secteur de l'Électricité.

Comme mentionné dans le présent rapport, le secteur de l'électricité au Sénégal est exploité par la SENELEC, dont la forme juridique est la Société Anonyme. Toutes les actions du capital de la SENELEC sont détenues par l'État Sénégalais. Par conséquent, il est possible de décrire la SENELEC comme une autorité concédante en vertu de la loi CET puisqu'elle s'applique en particulier aux sociétés anonymes à participation publique majoritaire.³¹

Le tableau suivant illustre les dispositions de la Loi relative au secteur de l'électricité qui pourraient être en conflit avec la loi CET et la Loi instituant le Conseil des infrastructures.

²⁹ « L'autorisation d'occuper des propriétés de l'État naturelles ou artificielles est accordée à titre personnel et volontaire et est révocable. » Article 13.

³⁰ Séminaire d'information et de sensibilisation sur les politiques des déplacements et de recasement de population selon les procédures de la Banque Mondiale et celles en vigueur au Sénégal.

³¹ Il sied de noter le libellé général de la loi CET ; à l'inverse du Code des marchés publics, elle ne fait aucune distinction entre les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire (voir article 4 du Code).

CONFLITS JURIDICTIONNELS	
Loi CET, Loi instituant le Conseil des infrastructures	Loi relative au secteur de l'électricité
Portée : Tous les contrats pour lesquels l'État ou ses organes dépendants attribuent toutes ou partie des tâches suivantes : le financement, la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien des infrastructures publiques	Système d'autorisation d'activités : <ul style="list-style-type: none"> • Permis délivré pour la production • Concession octroyée pour la distribution
Octroi : <ul style="list-style-type: none"> • Critères d'octroi du contrat PPP (article 9) • Avis favorable préalable du Conseil (article 1) • Obligation de participation de la Commission d'appel d'offres et du Conseil des infrastructures dans le processus 	Octroi : <ul style="list-style-type: none"> • Selon un processus de sélection soumis à l'approbation de la Commission de régulation (article 21) • Fonction de la Commission dans le cadre de l'octroi
Le contrat PPP précise les conditions de rémunération (article 2).	La loi arrête les paramètres de la structure des tarifs et des taux de rentabilité (article 28).
Le Conseil des infrastructures mène une étude et une évaluation du cadre réglementaire, de la concurrence, des normes techniques et de la performance des services d'infrastructure (article 7 de la loi instituant le Conseil).	Le ministre consulte la Commission de régulation et donne son avis sur tous les projets de textes législatifs et réglementaires concernant le secteur (article 10).
Le Conseil fournit un appui de médiation à la demande des usagers afin de faciliter le règlement du différend (article 8 de la Loi instituant le Conseil).	La Commission de réglementation jouit de pouvoirs de sanction qu'elle exerce à la demande d'une partie intéressée (article 12).
Si une autorité concédante a entamé des discussions sur l'octroi d'un contrat PPP à la date d'entrée en vigueur de la Loi, le Conseil détermine le niveau de la compensation devant être versée aux tiers. L'autorité concédante entame ensuite la procédure de soumission d'offre conformément à la loi CET (article 19).	Des procédures de soumission d'offres sont actuellement en cours pour la production indépendante d'électricité.

Au cours de notre mission, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir des copies de toutes les lois susceptibles d'affecter l'exécution ou la permanence des projets PPP. Selon la nature de chaque projet, des questions comme l'environnement, le processus d'autorisation administrative, les règles comptables ou la fiscalité peuvent revêtir une importance fondamentale pour les investisseurs et les prêteurs. Il conviendrait de réviser ces lois pour les adapter aux transactions de PPP et à la répartition des risques en découlant.

B4. Recommandations concernant le cadre juridique

- Effectuer une révision globale du cadre juridique sénégalais afin d'identifier et de corriger toute disposition susceptible d'être en conflit avec les dispositions de la loi CET ou de la Loi instituant le Conseil des infrastructures.
- Il serait utile de donner un autre nom à la loi CET comme par exemple « Loi relative aux partenariats publics privés. » Plusieurs de nos interlocuteurs, qui ont formulé leurs remarques sur la base du titre actuel, ne semblent pas se rendre compte des aspects révolutionnaires du droit administratif sénégalais à cet égard.
- Tenir des sessions de formation et des séminaires à l'intention des responsables et des gestionnaires de sociétés anonymes à participation publique majoritaire pour accroître la sensibilisation aux incidences de la nouvelle loi CET.
- Constituer un Institut pour le Partenariat Public Privé qui rassemble des membres des secteurs privé et universitaire. L'Institut pourrait être chargé d'accroître la sensibilisation du secteur privé sénégalais aux PPP, de créer un consensus parmi eux et de coordonner les actions de promotion de l'expertise sénégalaise.
- Envisager d'adopter une loi spéciale sur le traitement des populations déplacées en raison de projets d'infrastructure.
- Procéder immédiatement à la formation du Conseil des Infrastructures.
- Adopter les décrets d'application de la loi CET.
- Mener des sessions de formation à l'intention de responsables de la réglementation au Sénégal pour les informer des implications de la loi CET et de la coordination nécessaire entre les organes sénégalais de régulation et le Conseil des infrastructures.
- Réviser le Code du domaine de l'État en ce qui concerne le nantissement appelé à être donné aux investisseurs.
- Effectuer une révision globale de la législation en vue d'harmoniser les dispositions sur la structure et l'approche des PPP et d'encourager la mise en place de ceux-ci.

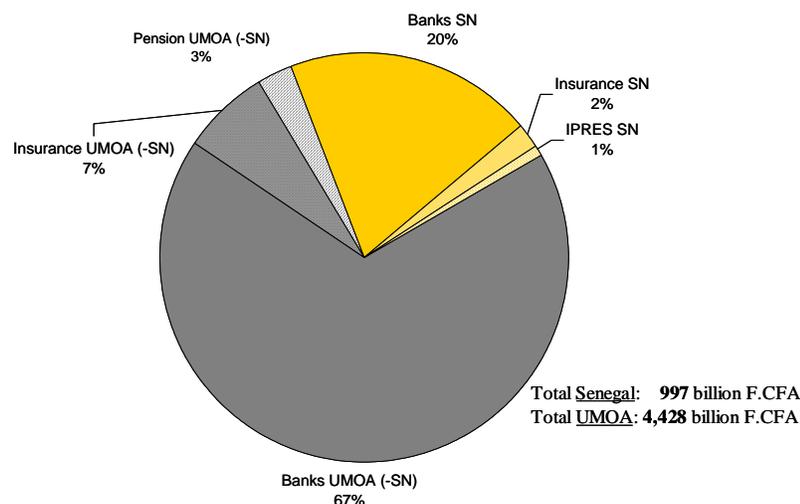
C. Aspects financiers du développement des PPP

Les organisations multilatérales reconnaissent que le secteur financier sénégalais est doté de dispositions réglementaires et de surveillance adéquates et jouit d'une protection relative vis-à-vis d'un risque systémique élevé. Plus de 85% des avoirs du secteur financier sont contrôlés par des banques commerciales, suivis des compagnies d'assurances à environ 10%, des fonds de pension à moins de 5%, les institutions de micro finance totalisant le reste.

Compte tenu des ressources allouées par les banques pour créditer les prêts et les investissements de valeurs, des ressources investies par les compagnies d'assurances dans différents instruments

ainsi que des réserves du fonds de pension des employés du secteur public (IPRES), en 2002, les avoirs financiers du Sénégal s'élevaient à **997,2 milliards de francs CFA**. À cet égard, la Banque mondiale et le FMI identifient l'insuffisance de la profondeur financière comme étant l'une des contraintes majeures du secteur financier.³²

Avoirs du secteur financier (UMOA et Sénégal, 2002)



Institution	Avoirs financiers 2002 (en millions de francs CFA)
Banques UMOA (sauf Sénégal) ¹	3,004,886
Banques Sénégal ¹	873,263
Compagnies d'assurances UMOA (sauf Sénégal) ²	357,362
Compagnies d'assurances Sénégal ²	89,000
Fonds de pension UMOA (sauf Sénégal) ³	140,536
IPRES Sénégal ⁴	35,000
TOTAL	4,428,831

Notes: ¹ BCEAO. Rapport annuel Commission bancaire 2002. Tient compte des opérations comme les prêts à court, moyen et long termes ainsi que les investissements de dettes et de valeurs boursières et autres effets financiers.

² Estimations fondées sur les données du FMI (2001) et de la Banque mondiale (2002 a) et sur un entretien avec des responsables de la Fédération sénégalaise des sociétés d'assurances (FSSA).

³ Calculs basés sur les données du FMI (2001) et de la Banque mondiale (2002 a).

⁴ FMI (2001) et Banque mondiale (2002 a). Données 2000.

³² Banque mondiale (2002 a et 2003 a), FMI (2001)

Cependant, comme le graphe et le tableau ci-dessus l'illustrent, en tenant compte des avoirs du secteur financier à l'intérieur des territoires des autres pays membres de l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), la valeur combinée des avoirs financiers disponibles dans l'UMOA a atteint en 2002 4,43 mille milliards de francs CFA. Il importe d'ajouter qu'il existe un marché des valeurs émergent dans l'UMOA, la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) qui a commencé ses activités en 1998 avec une capitalisation initiale sur le marché de 1,5 milliards de dollars.

Outre l'insuffisance de la profondeur financière, le secteur financier du Sénégal manque également de diversification de ses instruments financiers en raison de l'étroitesse de sa base économique, qui provoque également une surexposition des portefeuilles bancaires. Par exemple, en 2002, le cumul des prêts tant à la Société Nationale de Commercialisation des Oléagineux (SONACO) qu'à la SENELEC représentait plus de 88% du total des fonds propres du système bancaire. De même, l'exposition cumulée des banques vis-à-vis de la SENELEC, compte tenu de ses fournisseurs locaux en pétrole, représente 70% du total des fonds propres bancaires.³³

Étant donné les contraintes financières actuelles de ces sociétés ainsi que la forte dépendance des entreprises locales par rapport à leur capacité à remplir leurs obligations, les préoccupations pour la stabilité du système financier sont justifiées. Cette situation est aggravée par le fait que d'autres entités financières détiennent une part importante de leurs avoirs sous forme de dépôts en banque, ce qui mènerait à une situation largement contagieuse en cas d'instabilité du secteur bancaire. Cependant, il convient de noter que le gouvernement du Sénégal a exprimé son intention de renforcer la situation financière de ces deux sociétés.

Un autre problème, étroitement lié au climat d'investissement du pays, a été signalé par le FMI et la Banque Mondiale. Il s'agit des obstacles auxquels sont confrontés les institutions financières cherchant à faire exécuter des contrats par-devant les tribunaux. Malgré la robustesse et l'exhaustivité du cadre juridique sous-jacent, les compétences limitées en matière financière des tribunaux ainsi que les rares ressources humaines et techniques ont engendré une détérioration marquée du cadre juridique pour les intermédiaires financiers. Comme décrit précédemment, la base de données « Faire des affaires » 2003 de la Banque Mondiale rapporte que le Sénégal requiert un nombre de procédures excessivement élevé, soit 36, pour faire exécuter un contrat. De même, au Sénégal, le nombre de jours nécessaires pour faire exécuter un contrat est de 455, ce qui est considéré comme élevé.³⁴

C1. Secteur bancaire

Le système bancaire du Sénégal est aujourd'hui composé de 14 institutions : 11 banques et trois institutions financières non bancaires. Six de ces banques appartiennent à des groupes bancaires étrangers, qui détiennent près de 80% des avoirs du système bancaire. Neuf banques offrent des services généraux, dont une qui se spécialise dans l'agriculture et une autre dans le logement. En 2002, le secteur bancaire en général détenait des fonds propres s'élevant à 39 milliards de francs

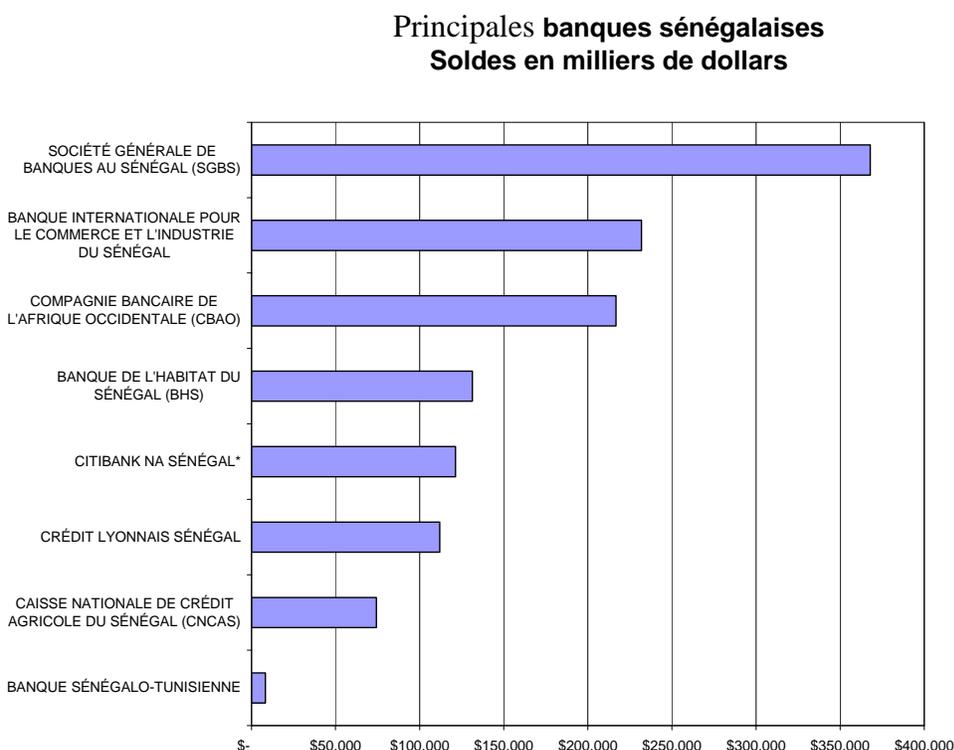
³³ Banque mondiale (2002 a)

³⁴ Disponibles à <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>

CFA ; les fonds propres nets valaient 118 millions de francs et 923 milliards de francs provenant des déposants (comptes d'épargne, dépôts à terme, etc.).³⁵

Selon la Banque de France, le Sénégal a un secteur bancaire faible si l'on tient compte de son niveau de développement, le total des dépôts représentant en 2002 seulement 26% du PIB. Cependant, ce quotient a augmenté par rapport aux 20% enregistrés en 1999 et ce, en raison d'une accélération des envois d'argent des travailleurs installés à l'étranger.

Les trois plus grandes banques du Sénégal, à savoir, la Société Générale de Banques au Sénégal (SGBS), la Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Sénégal (BICIS) et la Compagnie Bancaire de l'Afrique Occidentale (CBAO) représentent environ les deux tiers des dépôts. Ces trois banques sont classées respectivement au 4^e, 15^e et 16^e rang des plus grandes banques dans l'UMOA, compte tenu de leurs avoirs totaux.³⁶ Cinq autres banques sénégalaises sont classées parmi les 50 plus grandes banques de l'UMOA.



Source: "Les 200 Premières Banques Africaines": Zone Franc. Ecofinance N° 34-35 – Août/Septembre 2003

³⁵ BCEAO (2002)

³⁶ Source: "Les 200 Premières Banques Africaines": Zone Franc. Ecofinance N° 34-35 – Août/Septembre 2003

Les organisations internationales reconnaissent que, grâce à un programme de réforme fructueux, le Sénégal a surmonté la crise du système bancaire à laquelle il faisait face en raison de prêts non performants et de graves problèmes de trésorerie dans les années 80. Entre autres mesures, ce programme prévoyait la restructuration et la réhabilitation du secteur, la réduction de l'intrusion gouvernementale ainsi que le renforcement de la surveillance bancaire.

L'évaluation du Secteur Financier de la Banque Mondiale maintient que le secteur bancaire est désormais considéré comme « liquide, rentable et relativement bien capitalisé. » Il existe une concurrence limitée ; cependant, une compétition accrue pour les clients appartenant à l'élite a été enregistrée. L'ingérence du gouvernement dans le secteur a reculé considérablement à la mesure de la disposition de l'actionnariat public majoritaire dans les banques. Environ 45% du crédit intérieur total a été attribué au secteur privé entre 2000 et 2001.³⁷ Le crédit de long terme est réservé à un nombre extrêmement limité d'emprunteurs bien établis des secteurs de l'agroalimentaire et de l'import-export, tandis que les prêts garantis de court terme sont beaucoup plus courants, ce qui restreint l'accès au système financier pour les petites et moyennes entreprises.

En ce qui concerne l'exposition au risque, le FMI indique que le risque en matière de taux de change de devises est limité, vu que toutes les banques maintiennent une exposition nette de long terme face à l'euro et ne peuvent maintenir qu'une partie limitée de leurs positions ouvertes en devises. De même, le risque de taux d'intérêt qu'elles confrontent est réduit car la majorité de leur actif et leur passif repose soit sur le court terme soit sur un prix basé sur un taux flottant. Cependant, les risques provenant de fluctuations dans les taux de change ou d'intérêt sont davantage liés au risque de crédit puisque les changements dans ces taux peuvent avoir des effets sur la capacité de remboursement des emprunteurs locaux.

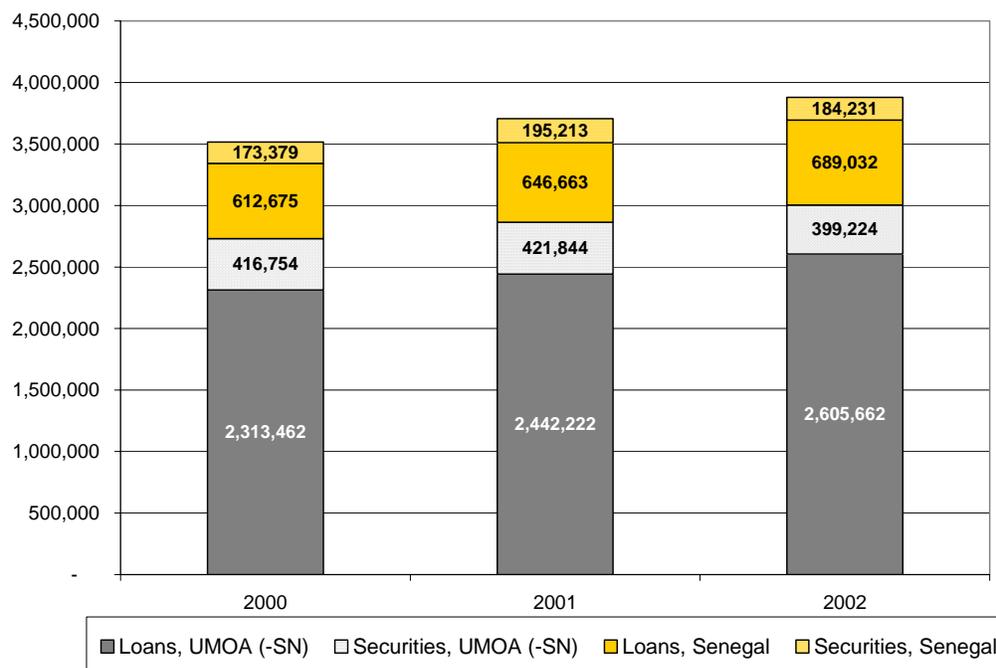
Le secteur bancaire est subordonné à la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) qui formule et met en œuvre la politique monétaire au sein de l'UMOA et contrôle les taux de crédit. La Commission bancaire a été constituée en 1990 sous l'égide de la BCEAO et son mandat est de renforcer le cadre prudentiel à travers l'élaboration et l'application de règles applicables au secteur bancaire. Le Sénégal est considéré comme étant, pour la grande part, en conformité avec une majorité des principes fondamentaux de Bâle et la Banque Mondiale indique que la région de l'UMOA est dotée d'une infrastructure de surveillance relativement complète et bien développée et qui, dans une large mesure, est conforme aux codes et pratiques internationaux. Ainsi, entre autres mesures, les règlements limitent le pourcentage de prêts qui peuvent être accordés aux actionnaires.

En 2002, comme l'illustrent le graphe et le tableau ci-après, les avoirs financiers du secteur bancaire sénégalais s'élevaient à 873 milliards de francs CFA, ce qui représente seulement 23% des avoirs financiers du secteur bancaire de l'UMOA. La BCEAO rapporte que, en 2002, il existait 66 banques et 24 institutions financières non bancaires dans l'UMOA. Cette même année, leurs avoirs financiers cumulés étaient de 3,88 mille milliards de francs et leurs fonds propres de 290 milliards de francs. En outre, le secteur bancaire de l'UMOA rapportait des fonds propres nets de 542 milliards de francs.³⁸

³⁷ Mitchell (2001)

³⁸ BCEAO (2002)

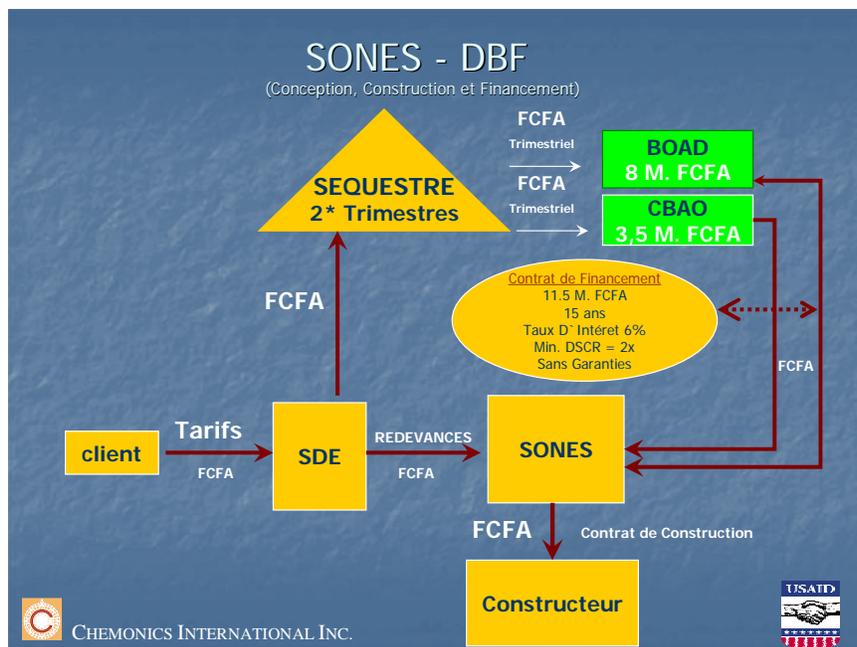
**Avoirs financiers du secteur bancaire (UMOA et Sénégal, 2002)
(en millions de francs CFA)**



Source: BCEAO. Rapport Annuel Commission Bancaire 2002.

Note: La catégorie des prêts tient compte des opérations avec les clients comme les prêts de court, moyen et long terme. La catégorie des obligations comprend les investissements de titres de dettes et d'actions ainsi que d'autres instruments financiers.

Les banques constituent des partenaires essentiels dans le financement des projets d'infrastructure. Parmi les transactions de plus long terme menées au Sénégal figuraient le financement des investissements dans le secteur de l'eau. La Société Nationale des Eaux du Sénégal (SONES) a obtenu un financement de 15 ans, non garanti par le gouvernement, de 11,5 milliards de francs CFA à un taux annuel de 6%/. Les arrangements financiers en jeu sont régis par un contrat CCF (conception, construction et finance) par lequel la source de paiement utilisée provient des tarifs pratiqués pour l'eau captée par la Sénégalaise des Eaux auprès des usagers, fonds qui sont déposés dans un compte bloqué. Les banques participant à la transaction étaient la Banque ouest-africaine de développement (BOAD), avec un prêt de 8 milliards de francs, et la Compagnie bancaire de l'Afrique occidentale (CBAO) avec 3 milliards de francs. Le diagramme suivant révèle la structure de la transaction.



C2. Secteur des assurances

Le secteur sénégalais des assurances est composé de dix firmes du secteur d'assurance IARD en sus de cinq firmes consacrées à l'assurance vie. Parmi les plus grands assureurs IARD figurent : AXA Sénégal, avec une part de marché de 2 % ; SONAM, 17,3% ; AGS, 12,5% ; Prévoyance d'assurances, 10,8% et Alliance sénégalaise d'assurances, 10,7%. Par ordre d'importance, les sociétés d'assurance vie sont : ILICO, SONAM Vie, AGS Vie, SNAS Vie et CSAR.

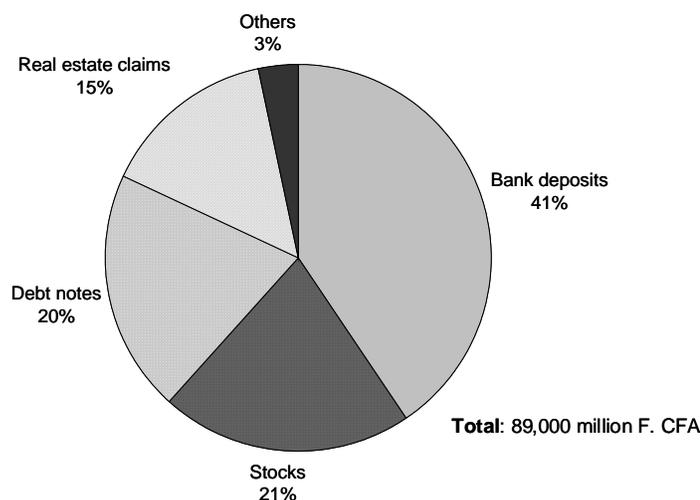
Le secteur des assurances est réglementé par la Commission Régionale de Contrôle des Assurances (CRCA), qui formule des règles et mène des activités de supervision sur place et sur le terrain et est également habilitée à pénaliser ou à intervenir et fermer des sociétés d'assurances qui contreviennent aux normes prudentielles conformes au code issu de la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances de 1992 (CIMA) à travers les 14 pays africains appartenant à la zone franc. Afin de remplir ses fonctions au Sénégal, la CRCA dépend en large partie de l'appui de la Direction Nationale des Assurances (DNA) du Ministère de l'Economie et des Finances qui dispose d'un personnel restreint. Selon la Banque Mondiale et le FMI, la région UMOA est largement respectueuse des principes de l'Association Internationale des Superviseurs d'Assurance (AISA).

Avec 89 milliards de francs CFA, les sociétés d'assurances sénégalaises détiennent environ 10% de la totalité des avoirs financiers du système. L'un des principaux problèmes rencontrés est qu'elles supportent trop de risques et sont peu diversifiées.³⁹ Ce problème résulte d'un manque d'instruments nationaux de long terme adéquats ainsi que des restrictions sur les devises placées à l'étranger pour investissement. Le FMI a recommandé de permettre aux sociétés d'assurances d'investir leurs avoirs financiers à l'étranger, tant à l'intérieur de la région UMOA qu'à

³⁹ FMI (2002).

l'extérieur de celle-ci, et ce, pour diversifier leurs risques. A cet égard, comme le graphe et le tableau ci-dessous l'illustrent, 41% de leurs avoirs financiers vont dans des dépôts en banque, comme dit précédemment, ce qui les expose considérablement aux événements touchant le secteur bancaire.

Investissements des sociétés d'assurances au Sénégal, 2003 (Assurance IARD et vie)



Type d'investissement	Montant (en millions de francs CFA)
Dépôts en banque	36,000
Actions	19,000
Titres de dettes	18,000
Titres immobiliers	13,000
Autres	3,000
TOTAL	89,000

Source: Estimations fondées sur les données du FMI (2001) et de la Banque mondiale (2002 a) et sur un entretien avec des responsables de la Fédération sénégalaise des sociétés d'assurances (FSSA).

C3. Secteur des fonds de pension

Le système de retraite du Sénégal est composé de deux programmes : le Fonds National de Retraite (FNR) pour les fonctionnaires publics et l'Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) pour le secteur privé et d'autres employés du secteur public. Moins de 10% de la main d'œuvre sont couverts par une caisse de retraite officielle. Le programme actuel est considéré comme non soutenable à moyen et long terme. Cet état se trouve exacerbé dans le cas du FNR en raison de la croissance rapide constatée dans la fonction publique dans les années 60 et 70 et de son retranchement subséquent. La réforme des retraites est donc devenue une priorité pour le gouvernement sénégalais qui envisage d'introduire des comptes individuels sur une base soit volontaire soit obligatoire. Ces mesures pourraient éventuellement encourager le développement du marché de capitaux.

Les deux programmes sont des programmes de cotisation progressive ; par conséquent, leurs niveaux de réserves sont limités, comme c'est le cas de l'IPRES, ou au niveau zéro, comme dans le cas du FNR. En 2000, l'IPRES détenait seulement 35 milliards de francs CFA en réserve, ce qui représente 3,5 % des avoirs totaux du secteur financier. Ces réserves sont appelées à diminuer progressivement, compte tenu de l'évolution démographique actuelle. Les réserves de l'IPRES sont considérablement vulnérables aux événements touchant le secteur bancaire puisqu'une majorité de ces ressources est investie dans ce secteur. Comme c'est le cas pour les compagnies d'assurances, les restrictions sur les devises empêchent l'investissement à l'étranger des réserves des caisses de retraite, ce qui expose aussi ces réserves au risque de concentration.

Le secteur des fonds de pension est supervisé par une entité régulatrice régionale, la Conférence interafricaine de la prévoyance sociale (CIPRES), qui émet et fait appliquer des règles comptables à l'intention des institutions de sécurité sociale au sein de l'UMOA.

C4. Marché des valeurs mobilières

La Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) négocie des obligations de huit pays de l'UMOA et remplace l'ancienne Bourse des valeurs d'Abidjan (BVA). Elle a commencé ses activités en 1998 avec une capitalisation initiale de marché de 1,5 milliards de dollars qui est passée, en mai 2004, à 1,67 milliards de dollars (894 milliards de francs CFA). Trente-neuf firmes sont cotées à la BRVM, dont une grande majorité vient de la Côte d'Ivoire. Seule une firme sénégalaise, la SONATEL, est cotée à cette bourse, et constitue une part substantielle des valeurs négociées chaque jour. De plus, 18 obligations différentes sont cotées.

Les investissements de portefeuille étranger sont limités, malgré le fait qu'il est permis aux investisseurs de rapatrier librement les gains d'investissement. Trois types d'instruments sont négociés à la BRVM : les actions, les obligations et les droits de souscription, qui permettent aux investisseurs d'acheter à l'avance des actions à un prix déterminé. La BRVM cote deux types d'actions : la première est émise par des firmes dont la capitalisation boursière dépasse 500 millions de francs CFA et dont au moins 20% des fonds propres sont détenus par le public ; la deuxième est réservée aux sociétés plus petites dont la capitalisation est d'au moins 200 millions de francs et l'engagement est d'offrir au moins 20% de ses fonds propres sur une période de deux ans. La cotation des obligations est permise à ceux qui ont plus de 25 000 actionnaires et dont l'émission nominale est de 500 millions de francs au moins.

L'évaluation de la Banque Mondiale a montré que le volume total des valeurs négociées et la capitalisation boursière des valeurs sont modestes. En 2000, le montant total négocié s'élevait à tout juste 52 millions de dollars, soit seulement 0,2% du PIB régional. Les tendances globales des cours, la capitalisation boursière et les volumes négociés sont négatifs presque depuis sa fondation.

Par contre, le marché des obligations a connu une croissance dynamique, la valeur totale des obligations cotées passant de 40 milliards de francs CFA en 1998 à 242 milliards en mai 2004. Parmi les émetteurs figurent des gouvernements, des banques régionales de développement ainsi que des banques commerciales privées et des firmes industrielles. Aucune situation de non paiement n'a été enregistrée sur la négociation d'obligations depuis le lancement de la BRVM.

Parmi les problèmes que rencontre la BRVM figurent le manque relatif de liquidité de la plupart des actions ainsi que la bureaucratie de la bourse. Le volume actuel d'activités est insuffisant pour couvrir les dépenses de fonctionnement et engendre des coûts de transaction élevés, ce qui compromet davantage la situation de liquidité du marché. Ces résultats devraient s'améliorer avec les nouvelles cotations provenant de la privatisation des entreprises publiques, la réforme des fonds de pension ainsi que l'entrée en bourse de nouvelles entreprises dotées d'un grand potentiel de croissance.

Le Conseil Régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financiers (CREPMF) est l'organe régional chargé de réglementer la BRVM. En ce qui concerne la réglementation financière, le CREPMF est partiellement en conformité avec les normes de l'Organisation Internationale des Commissions de Valeurs (OICV). Cependant, le CREPMF manque d'une part des ressources suffisantes et de l'expertise technique pour faire appliquer de telles règles et d'autre part de transparence dans la formulation de ses politiques. En outre, il n'existe aucune disposition pour coordonner ses activités avec d'autres entités régionales comme la Commission bancaire et la BCEAO.

Une analyse des émissions obligataires de la BRVM, illustrée au tableau suivant, révèle que la valeur des instruments sénégalais est de 29,5 milliards de francs CFA, soit environ 60 millions de dollars. Ces émissions présentent deux problèmes majeurs : l'une provient d'une compagnie téléphonique, la SONATEL, d'une valeur de 12 milliards de francs, d'une durée de six ans, et l'autre de la compagnie d'électricité SENELEC pour 14 milliards de francs, d'une durée de cinq ans. Certaines obligations de plus long terme, c'est-à-dire jusqu'à sept ans, ont été émises au Bénin.

EMISION OBLIGATAIRES	PAYS	TAUX D'INTERET	MONTANT EMISION	DUREE	ANNEE EMISION
BRAKINA	BURKINA	7.45%	2,500,000,000	5	1998
BRAMALI	MALI	7.50%	3,000,000,000	5	1998
SOBRERA	BENIN	7.45%	4,000,000,000	5	1998
SOBOA	SENEGAL	7.50%	2,500,000,000	5	1998
SOLIBRA	COTE D'IVOIRE	7.45%	5,000,000,000	5	1999
SGBCI	COTE D'IVOIRE	7.50%	5,000,000,000	5	1999
LOTENY TELECOM	COTE D'IVOIRE	9%	5,000,000,000	3	1999
SONATEL	SENEGAL	7.00%	12,000,000,000	6	1999
CIMTOGO	TOGO	7.50%	2,000,000,000	5	1999
BEFI SAFBAIL	COTE D'IVOIRE	8.25%	2,500,000,000	1	1999
CAA	COTE D'IVOIRE	8%	5,000,000,000	5	2000
BEFISAFCA	COTE D'IVOIRE	8.75%	7,000,000,000	2	2000
TOGOCEL	TOGO	7.75%	10,000,000,000	5	2000
BOAN BENIN	BENIN	6.60%	2,000,000,000	7	2000
AFRIPATEL	COTE D'IVOIRE	8.50%	4,000,000,000	3	2'002
SAGA CI	COTE D'IVOIRE	7.50%	3,000,000,000	5	2'002
ICS	COTE D'IVOIRE	7.00%	15,000,000,000	3	2'002
COTE D'IVOIRE TELECOM	COTE D'IVOIRE	7.50%	6,500,000,000	5	2'002
BHM	MALI	7.50%	8,000,000,000	5	2'002
SHELTER AFRIQUE	NAIROBI	6.25%	3,500,000,000	7	2'002
SENELEC	SENEGAL	7.50%	15,000,000,000	5	2003
CEB	BENIN	6.50%	16,000,000,000	7	2003
CELTEL	BURKINA	7.50%	3,000,000,000	6	2003

La durée moyenne de toutes les émissions est de 4,79 ans et le taux d'intérêt moyen s'élève à 7,53%. L'émission moyenne s'élève à 6 milliards de francs CFA, soit environ 12 millions de dollars.

C5. Disponibilité des ressources pour des projets d'infrastructure

Les fonds propres nets du secteur bancaire qui sont disponibles pour les projets d'infrastructure et autres PPP sont estimés à 118 milliards de francs CFA, soit environ 230 millions de dollars. Selon la réglementation interne du secteur bancaire du Sénégal, les banques peuvent prêter l'équivalent de huit fois le montant de ces fonds.⁴⁰ Cependant, les normes financières internationales montrent que, vu les préoccupations d'exposition au risque et les besoins de diversification, 15% de ce montant au maximum devraient financer des investissements dans le secteur des infrastructures. Ceci signifie que environ 276 millions de dollars peuvent être utilisés pour financer des projets d'infrastructure mais pour des durées ne dépassant pas sept ans. Au sein de la région UMOA, 1,38 milliards de dollars sont disponible pour un tel financement.

En ce qui concerne les compagnies d'assurance au Sénégal, celles-ci peuvent investir à concurrence de 89 milliards de francs CFA dans divers types d'instruments. Selon les compagnies d'assurance vie, un maximum de 40% peut être investi dans des instruments de moyen et long termes, comme les titres et les obligations émis par des entreprises privées du secteur des infrastructures. Ce montant maximal est de 36 milliards de francs, soit environ 70 millions de dollars. En ajoutant les fonds disponibles dans le reste du secteur des assurances de l'UMOA, ce montant passe à 357 milliards de francs. En appliquant la même restriction de 40%, ceci laisse un montant total d'environ 284 millions de dollars disponibles pour l'infrastructure.

En ce qui concerne les fonds de pension, si la capitalisation par compte individuel n'a pas lieu (dans des fonds de pension privés) la perspective de diriger leurs ressources vers l'achat d'obligations pour des projets d'infrastructure est gravement compromise.

Le tableau suivant présente les montants totaux disponibles pour l'infrastructure au Sénégal.

Ressources	Marché Sénégalais Millions de dollars	Marché UMOA Millions de dollars
Banques	276	1,380
Compagnie d'assurance	70	284
Total	356	1,664

⁴⁰ Informations apportées par la BICIS et Amadou Seck, des Assurances générales sénégalaises - VIE

C6. Conclusions sur la disponibilité des fonds pour financer les PPP au Sénégal

Le secteur financier du Sénégal est reconnu comme étant doté de dispositions réglementaires et de supervision adéquates et jouissant d'une relative protection contre le risque systémique élevé. Cependant, le secteur financier présente un certain nombre de faiblesses qui entravent son potentiel en tant que source de financement éventuelle pour des investissements d'infrastructure. Parmi les problèmes principaux figurent sa profondeur financière limitée et le manque de diversité des instruments d'investissement financiers disponibles sur le marché, dont le résultat est l'état embryonnaire de la bourse régionale, la BRVM. Ceci encourage à son tour la haute concentration dans le secteur bancaire d'avoirs financiers disponibles dans l'économie. Ce problème se trouve accentué par les restrictions réglementaires imposées aux investissements par les firmes d'assurance et les fonds de pension, qui sont ainsi contraints de placer de grandes parties de leurs avoirs en dépôt dans le secteur bancaire, ce qui les rend très peu diversifiés et les expose considérablement aux événements touchant le secteur bancaire.

Pour les opérateurs éventuels de PPP qui trouveraient leurs options de financement restreintes par la profondeur limitée de l'infrastructure du système financier sénégalais, une option plausible serait de se tourner vers les marchés financiers de l'UMOA toute entière. Comme décrit précédemment, l'envergure des avoirs du secteur financier dans l'UMOA toute entière est près de cinq fois supérieure à l'ampleur de ces avoirs au Sénégal.

Cependant, avant de se tourner vers le système financier de l'UMOA ou vers tout autre marché international de capitaux, il est nécessaire d'entreprendre un certain nombre de mesures pour accroître l'attrait et la liquidité de toute obligation structurée de sorte à financer des projets d'infrastructure.

Bien que le Sénégal n'émette pas de dette souveraine sur les marchés internationaux, selon la Standard & Poor's, elle enregistre une cote enviable de B+ sur les obligations à long terme. Cette cote lui a été attribuée dans le cadre des actions entreprises par le PNUD pour évaluer les pays africains selon des normes financières internationales et, de ce fait, faciliter le développement, à moyen et long termes, des marchés de capitaux. Elle contribue également à améliorer leur accès aux sources internationales de financement, étant donné que les institutions internationales sont autorisées à investir leurs fonds uniquement dans des instruments émis par le titulaire d'une cotation favorable. Cependant, de l'avis de nombreux investisseurs dans des portefeuilles étrangers, une cote faible vaut mieux qu'une cote inexistante. En ce qui concerne le financement des projets d'infrastructure, l'importance prépondérante des cotes des États est qu'elles peuvent aider la mobilisation de capitaux privés en servant de point de référence à d'autres emprunteurs nationaux éventuels, comme les banques ou les grandes entreprises.

Ainsi, la cote B+ du Sénégal pourrait être liée à une obligation financière émise par une firme à l'intérieur de ce pays pour financer un projet d'infrastructure. Le mécanisme employé pour transférer cette cote B+ à l'obligation financière pourrait revêtir la forme d'une garantie du gouvernement du Sénégal, par exemple, comme garantie de revenus minimaux. Dans ce cas, les revenus provenant du projet d'infrastructure (qui serviront à payer tant le principal que les intérêts sur ces obligations) seraient garantis par un gouvernement bénéficiant d'une cote B+. De

ce fait, selon l'avis des investisseurs, le risque inhérent à une telle obligation serait identique au risque que représenterait le garant qui, dans ce cas, serait le Gouvernement du Sénégal.

Cependant, une telle obligation serait toujours considérée comme une obligation à risque sur les marchés internationaux, étant donné que les obligations en dessous de la cote BB sont considérées comme appartenant à la catégorie spéculative ou à celle inférieure à la catégorie d'investissement. En d'autres termes, selon les experts, les obligations à risque sont celles que les émetteurs sont plus susceptibles de ne pas honorer et auxquelles sont attribuées les primes de risque les plus élevées. De l'avis de l'investisseur privé, en sus du risque que le revenu soit inférieur aux prévisions, il existe la probabilité que le gouvernement garant n'honorera pas sa garantie de façon opportune, ce qui provoquera le non paiement de l'obligation garantie.

Comment la cote de crédit d'une telle obligation pourrait-elle être améliorée de façon à faciliter l'accès au financement international et réduire le coût de la dette ? Ce point est particulièrement important dans le cas de grands projets d'infrastructure, pour lesquels les marchés financiers nationaux ne sont pas assez profonds pour fournir un financement adéquat. Un certain nombre d'organisations multilatérales et de bailleurs offrent un éventail d'outils financiers dont l'objet est d'améliorer la cote de crédit de projets de développement comme l'infrastructure. L'un de ces outils est la contre garantie, particulièrement utile dans le cas d'obligations émises sur les marchés internationaux. Cet outil offre un appui crédible aux engagements souscrits par un gouvernement qui, à son tour, garantit une émission obligataire. Compte tenu de la solide situation financière des agences internationales en question, leur cote de crédit est généralement excellente. Ainsi, les investisseurs privés exigeront une prime bien moins élevée pour les obligations dont le gouvernement garant est, à son tour, contre garanti par une organisation multilatérale ou un bailleur réputé.

Les contre garanties peuvent revêtir plusieurs formes et elles ne couvrent pas forcément la totalité du remboursement de l'intérêt et du principal d'une obligation. Ainsi, une garantie de risque partielle ne conférerait pas à l'obligation la cote de crédit intégrale de l'organisation internationale (qui est généralement AAA). Cependant, il conviendrait, sur un plan général, d'élever la cote de l'obligation au dessus de la catégorie spéculative, soit BBB-. Ceci aurait pour effet de diminuer non seulement la prime de risque exigée sur l'obligation mais augmenterait la probabilité que les investisseurs institutionnels internationaux l'achètent, ce qui contribuerait à sa liquidité. Ces contre garanties seraient certainement exigées pour une émission obligataire sur les marchés internationaux qui anticipent la participation intense des investisseurs institutionnels, comme ceux de l'Europe et des États-Unis.

Les projets d'infrastructure avec la participation du secteur privé au Sénégal bénéficieraient largement de la mise en place tant d'une garantie gouvernementale, comme une garantie de revenu minimal, que d'une contre garantie provenant d'une organisation internationale ou d'un bailleur international. Cela permettrait non seulement de réduire le coût de la dette pour le projet d'infrastructure mais faciliterait aussi largement l'accès du projet aux sources internationales de financement. Il importe de noter que les garanties des organisations internationales peuvent être octroyées directement à la société concessionnaire ou au véhicule à usage spécial en résultant. Cependant, il serait considérablement avantageux de mettre en place une structure financière assortie d'une garantie gouvernementale dans la mesure où elle encouragerait les autorités

correspondantes à étudier le projet plus méticuleusement, ce qui accroîtrait leur sensibilisation à l'élaboration et à la faisabilité progressive du projet et leur permettrait d'éviter les écueils susceptibles d'affecter le projet à terme.

D. Le risque fiduciaire pour les donateurs

Comme décrit dans le présent rapport, la conception de PPP offre plusieurs avantages aux bailleurs internationaux désireux de les épauler et d'y participer. Le principal avantage est que le financement primaire du PPP même ne doit pas passer par le Trésor du gouvernement bénéficiaire de l'assistance. Cependant, le financement doit entrer dans le Trésor si le donateur veut appuyer l'établissement ou le fonctionnement de l'unité de PPP qui, dans plusieurs pays, est chargée de la conception et de la supervision du processus de PPP.

Cependant, des sommes d'argent relativement importantes peuvent être versées aux PPP sans encourir le risque qu'elles transitent par les fonds généraux du gouvernement et qu'elles soient détournées. Ceci parce que le donateur n'est pas tenu de transférer les fonds avant que le projet PPP ne l'exige. Cependant, il est nécessaire que l'unité PPP ou une autre entité soit chargée d'engager des services d'inspection indépendante des installations physiques en construction. Si ces installations ne sont pas construites selon les spécifications et les plans prévus, le donateur n'est pas obligé de déboursier les fonds afin de garantir la sécurité de ceux-ci.

S'il est nécessaire de prévoir d'autres structures financières, il est possible d'établir d'autres mécanismes comme les lettres de crédit irrévocables émises par des banques américaines ou européennes. S'il est nécessaire d'établir un tel mécanisme dans le pays même, des fonds en fidéicomis peuvent être mis en place dans une grande banque réputée.

E. Autres facteurs qui affectent le développement des PPP

L'un des facteurs qui facilitent la formation de PPP au Sénégal est le fait que 90 % des terres sont du domaine de l'État. Ceci peut réduire le coût de conception de PPP car le gouvernement peut fournir le terrain à titre de contribution à l'accord et au financement du PPP. Le fait que le terrain appartienne à l'État peut aussi donner lieu à des perspectives de concessions terrestres.

ANNEXE A

Liste des références

1. *Le dossier d'affaires – Guide d'élaboration*, septembre 2002, Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, 77 p.
2. Paul Lignère, *Partenariat Public Privé*, Litec, Paris, 2000, 361 p.
3. *Concessions for infrastructure: A guide to their design and award*, Document technique de la Banque mondiale, no. 399, Washington, 1998, 188 p.
4. *Private privately financed infrastructure projects: Draft chapters of a legislative guide on privately financed infrastructure projects*, Commission des Nations unies pour le droit commercial international, 33^e session, New York, 12 juin – 7 juillet 2000.
5. Dispositions législatives types sur les projets d'infrastructure de financement privé de la CNUCDI.
6. *Guidelines for successful public private partnerships*, Commission européenne, janvier 2003.
7. Projet d'ordonnance sur les contrats de partenariat du Ministère de l'économie et des finances de la République française, 2004.
8. Code des marchés publics, complété par les principaux textes relatifs à la réglementation des marchés publics au Sénégal.
9. Loi no. 87-25 du 18 août 1987 portant Code des investissements.
10. Loi no. 2004-06 portant Code des investissements.
11. Décret no. 2004-627 fixant les modalités d'application de la loi no. 2004-06 du 6 février 2004 portant Code des investissements.
12. Décret no. 2003-683 abrogeant et remplaçant le décret no. 2000-562 du 10 juillet 2000 portant création et fixant les règles d'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux "APIX".
13. Projet de loi portant création d'une Commission nationale de lutte contre la non-transparence, la corruption et la concussion.
14. Loi no. 98-29 du 14 avril 1998 relative au secteur de l'électricité.
15. Loi abrogeant et remplaçant l'Article 19, Alinéas 4 et 5 et le Chapitre IV de la loi no. 98-29 du 14 avril 1998 relative au secteur de l'électricité.

16. Loi no. 65-59 du 19 juillet 1965 relative à la production, au captage, au transport et à la distribution de l'eau et de l'énergie électrique.
17. Loi no. 81-13 du 4 mars 1981 portant Code de l'eau.
18. Loi no. 83-73 du 5 juillet 1983 autorisant la création de la Société nationale d'exploitation des eaux du Sénégal (SONEES).
19. Projet de loi portant cadre législatif de régulation pour les entreprises et les concessionnaires de services publics.
20. Loi no. 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État.
21. Loi no. 13-2004 du 13 février 2004 relative aux contrats de construction – exploitation – transfert d'infrastructures.
22. Loi no. 14-2004 du 13 février 2004 instituant le Conseil des infrastructures.
23. Acte du colloque sur le programme national de bonne gouvernance organisé avec l'appui du programme des Nations Unies pour le développement.
24. Acte du séminaire d'information et de sensibilisation sur les politiques des déplacements et de recasement de population selon les procédures de la Banque Mondiale et celles en vigueur au Sénégal.
25. Le droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique OHADA, Collection droit uniforme, Presses universitaires d'Afrique.