LEGS
Leadership, Éthique, Gouvernance, Stratégies pour l'AFRIQUE

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
DAKAR
Sénégal



NOTE DE SYNTHESE

Panel 1

ASPECTS JURIDIQUES ET FINANCIERS DE L'EXPLOITATION DE L'AUTOROUTE À PÉAGE DAKAR-AIBD : QUELLES LEÇONS TIRER DES CONTRATS CET ?

Modéré par la journaliste Khadidiatou Diakhaté, ce panel qui s'est tenu le mardi 6 juillet avait comme objectif de mettre en lumière les enjeux juridiques et financiers de l'exploitation de l'autoroute à péage DAKAR- AIBD et ses enseignements majeurs. Il est le premier épisode d'une série de trois panels consacrée au partage et à l'approfondissement des résultats de l'étude menée par LEGS-Africa en contribution à l'action du CCUAP pour contrôler et suivre l'exploitation de l'autoroute à péage.

Après avoir rappelé la contribution considérable de Legs Africa dans l'étude d'évaluation économique, sociale et environnementale de l'impact de l'exploitation de l'autoroute à péage, M. Elimane H. Kane, fondateur et président du Think tank a rappelé les objectifs et enjeux de cette activité avant d' introduire la problématique centrale du panel qui est celle de savoir si la pratique du montage financier et de maîtrise d'œuvre de l'autoroute à péage répond aux normes du Partenariat Public Privé (PPP) et quelles leçons pouvons-nous tirer de l'expérience de l'exploitation de l'autoroute à péage Dakar-AIBD pour parfaire les politiques publiques en matière d'infrastructures routières et du genre. Ces interrogations s'inscrivent dans une volonté plus large de penser les questions de gouvernance des grandes infrastructures particulièrement celles routières au sein de l'État sénégalais.

Afin d'en discuter, divers points tels que le régime juridique des contrats liant l'État du Sénégal à l'Eiffage, le montage financier dont le premier a été victime, les préoccupations du patronat national par rapport aux contrats CET, l'urgence de mieux prendre en compte les intérêts de l'État et des acteurs économiques dans la négociation des contrats PPP entre autres ont été abordés.

S'exprimant à propos du régime juridique des contrats qui lient l'Etat du Sénégal à Eiffage, Dr Mor Bakhoum, juriste et enseignant chercheur à l'UVS a tenu à effectuer des comparaisons entre le cadre réglementaire pré et post 2011. Celui-ci s'inscrit dans une logique de faire face à un certain nombre d'impératifs relatifs à la construction des infrastructures notamment la sécurisation de l'investissement privé, la valorisation de l'investissement direct étranger, la célérité dans la passation des contrats de PPP ainsi que la concurrence dans l'attribution des marchés publics. En effet, une modification d'un certain nombre de principes contenus dans la Loi relative aux contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructures (LOI N. 2004-13) a été opérée en 2011 et prévoit la conclusion de marchés complémentaires. C'est d'ailleurs sur cette base que le contrat complémentaire qui concernait Diamniadio -AIBD a été conclu en 2014.

Depuis 2021, ce cadre réglementaire a subi une transformation profonde. Diverses innovations, tenant compte de certaines recommandations émises dans l'étude ont été soulignées. Il s'agit notamment de :

- la mise en place d'un conseil ministériel sur la signature des PPP ;
- la mise en place d'un fond d'appui des PPP pour soutenir la préparation, la passation et l'exécution des PPP ;
- la création d'une unité nationale d'appui aux contrats de PPP qui assiste les autorités compétentes en rendant un avis consultatif sur la (non) conclusion

d'un contrat de PPP en prenant en compte les intérêts de l'État ;

- l'aménagement d'un contenu local permettant aux acteurs économiques nationaux d'avoir un pourcentage jusqu'à hauteur de 20 % dans le capital de la société d'exécution ;
- le réaménagement de procédures qui se distinguent désormais par des procédures de droit commun faisant appel à une concurrence ouverte éventuellement précédée d'une phase de pré-qualification et des procédures dérogatoires comme l'appel d'offre restreinte ou la procédure d'entente directe.

Ces améliorations, que souligne Dr Mor Bakhoum, permettent de maximiser les gains de l'État et des acteurs économiques dans la négociation des contrats de PPP. Il revient sur la renégociation des contrats, la réglementation et les observations.

Parallèlement, l'intervention de l'économiste Dr Khadim Bamba Diagne a été axée sur le montage financier dont a été victime l'État sénégalais en ce qui a trait à l'exploitation de l'autoroute à péage DAKAR-AIBD. Elle met en exergue le déséquilibre considérable entre la subvention publique et le montant du financement privé. En effet, le total d'investissement de cette autoroute tourne autour de 380 milliards. 83, 95 % du financement de ce projet soit 319,2 milliards ont été octroyés par l'État sénégalais (193, 5 milliards) et les institutions publiques telles que la Banque Mondiale (52,5 milliards), l'AFD (40 milliards) et la BAD (33,2 milliards). Seuls les 61 milliards restants ont été subventionnés par la société Eiffage qui a d'ailleurs alloué en fonds propres que 20,8 milliards et levé sa contribution financière restante auprès de la BOAD (15 milliards), l'IFC (13, 4 milliards), la BAD (6,8 milliards) et la CBAO (5 milliards). Pourtant, avec une rentabilité de l'autoroute estimée à 140 milliards sur une période de dix ans, le gouvernement sénégalais n'a encaissé que 28 milliards.
De plus, une hausse des charges d'exploitation de la part de Eiffage a été notée. Celles-ci passent de 36, 652 à 56, 526 milliards. Aussi, sur les 143 750 milliards de chiffre d'affaires, les résultats courants avant impôts sont estimés à 10 milliards faisant ainsi gagner à l'État sénégalais que 3 milliards 200 M comme impôts sur le bénéfice.

Pour Dr Khadim Bamba Diagne, cette gestion non optimale de l'État sénégalais est illustrative du manque de contrôle et d'efficience sur ses propres infrastructures. Il appelle ainsi ce dernier à songer davantage à la mise en place de stratégies défensives et offensives afin de gagner plus et de dépenser moins dans l'exploitation de ses propres infrastructures et plus largement ses ressources. Celle-ci, souligne-t-il, devrait passer inéluctablement par l'inclusion des experts financiers dans ses projets afin qu'ils puissent donner des avis consultatifs ou mettre des entreprises de gestion qui auront l'initiation des dépenses de sorte que les recettes fiscales de l'État ne soient pas diminuées. Mais aussi, par un suivi et une continuité étatique qui devraient être permanents même lorsque l' alternance politique se produit.

Un avis grandement partagé par le Président du conseil national des dirigeants d'entreprises du Sénégal, M. Birane Yaya Wane, qui estime que le gouvernement de Macky Sall aurait dû travailler avec les Chambres de Commerce (une main d'œuvre locale). Ce qui aurait aidé à minimiser les gains de Eiffage et maximiser ceux de l'État sénégalais. « Enrichir Eiffage c'est enrichir la France », renchérit-il avant de marteler que « aujourd'hui l'État valide tous les projets qui sont soumis par les acteurs économiques étrangers, pendant ce temps les acteurs locaux peinent à voir leurs ministres ».

Le plaidoyer de M. El Hadj Ibrahima Thiaw, expert financier a la Banque islamique de développement, appelle l'Etat à se doter d'entités disposant de tous les outils et techniques nécessaires pour conduire ses projets à terme. Selon lui, le fait que par exemple, une disposition du contrat de l'autoroute à péage stipule que ce dernier est ferme et non révisable est problématique. Il faudrait donc, explique t-il, des arbitrages et expertises à l'avenir en vue de permettre à l'État de tirer le meilleur profit dans l'exécution de ce genre de projets. Une recommandation similaire a été émise pour le secteur privé qui gagnerait à se mettre à niveau en établissant un pedigree technique et financier, lequel pourrait d'ailleurs favoriser l'employabilité.

M. Abdoulaye Thiam, responsable Opération à l'AGEROUTE, est d'avis que l'État du Sénégal aurait dû faire de l'exploitation DAKAR-AIBD un contrat à régie intéressée surtout compte tenu de l'ampleur des transactions journalières estimées à 200.000 qu'Eiffage gagne actuellement. Toutefois, contrairement à Dr Khadim Bamba Diagne et M. Birane Yaya Wane, il estime que le gouvernement sénégalais n'a pas manqué d'experts financiers durant la signature de ces contrats, car celui-ci a tout de même réussi à renégocier les 25 % dans le capital, ce qui est salutaire.
Il en profite également pour enjoindre le gouvernement à demander au concessionnaire de financer sur fonds propres une troisième voie à partir de Thiaroye, qui jusque-là est inexistante. Celle-ci devrait être actionnée par les critères suivants : l'occupation de la zone et le délai 2023.

Discussions et recommandations
Suite aux interventions, les discussions ont notamment porté sur l'impact de l'éventuelle mise en circulation du TER sur la rentabilité de l'autoroute à péage que Dr Khadim Bamba Diagne a d'ailleurs jugé non significatif. Les enseignements majeurs des contrats CET ont également été abordés. Il en ressort les recommandations suivantes :

- Garantir au préalable la transparence dans le processus de négociations des contrats ;
- Inclure des experts qualifiés dans divers domaines dans les projets de l'État afin qu'ils puissent donner des avis consultatifs et garantir au mieux ses intérêts ;
- Veiller à ne pas faire une rupture unilatérale des contrats CET car les conséquences juridiques peuvent être lourdes ;
- Assurer un suivi et une continuité étatique qui devrait être permanente, même dans le cas d'une alternance politique ;
- Se positionner de manière plus judicieuse à l'avenir afin d'anticiper les pertes ;
- Mettre en place un cabinet pour contrôler, identifier et décider sur l'investissement et l'initiation des dépenses ;
- Exiger plus de transparence et de partage d'informations avec les citoyens de la part de l'APIX qui reste muet et ferme aux demandes d'information des citoyens et chercheurs.

LEGS

Leadership, Éthique, Gouvernance, Stratégies pour l'AFRIQUE

DÉBAT MULTI-ACTEURS SUR LA REDEVABILITÉ DE LA GOUVERNANCE DES INFRASTRUCTURES ET PPP

BIOGRAPHIE



DR KHADIM BAMBA DIAGNE

Enseignant - Chercheur
Économiste
Docteur en Monnaie-Finance

©LEGS-Africa | www.legs-africa.org

LEGS

Leadership, Éthique, Gouvernance, Stratégies pour l'AFRIQUE

DÉBAT MULTI-ACTEURS SUR LA REDEVABILITÉ DE LA GOUVERNANCE DES INFRASTRUCTURES ET PPP

BIOGRAPHIE



DR MOR BAKHOUM

Juriste, Enseignant, Chercheur UVS
Affiliated Research fellow Max Plank Institute for Innovation and Competition

©LEGS-Africa | www.legs-africa.org

LEGS

Leadership, Éthique, Gouvernance, Stratégies pour l'AFRIQUE

DÉBAT MULTI-ACTEURS SUR LA REDEVABILITÉ DE LA GOUVERNANCE DES INFRASTRUCTURES ET PPP

BIOGRAPHIE



BIRANE YAYA WANE

DG de la société GREENWICH MERIDIAN INTERNATIONAL TRADING (GMIT) spécialisé dans le transport terrestre et Maritime en tant que promoteur du projet de desserte maritime sur l'axe Dakar-Mbour

Président du Conseil National des dirigeants d'entreprises du Sénégal (CNDES) INNIVATION-CROISSANCE

©LEGS-Africa | www.legs-africa.org

LEGS

Leadership, Éthique, Gouvernance, Stratégies pour l'AFRIQUE

DÉBAT MULTI-ACTEURS SUR LA REDEVABILITÉ DE LA GOUVERNANCE DES INFRASTRUCTURES ET PPP

BIOGRAPHIE



ABDOULAYE THIAM

Responsable Opération à l'Ageroute en Charge de Suivi de l'exploitation des autoroutes AIBD-Mbour-Thies et Thies-Touba

©LEGS-Africa | www.legs-africa.org

LEGS

Leadership, Éthique, Gouvernance, Stratégies pour l'AFRIQUE

DÉBAT MULTI-ACTEURS SUR LA REDEVABILITÉ DE LA GOUVERNANCE DES INFRASTRUCTURES ET PPP



ELHADJI IBRAHIMA THIAW

Banque Islamique de Développement (BID)

BIOGRAPHIE

IbrahimaTHIAW est un banquier d'investissements qui jouit d'une expérience de plus de 15 ans dans le domaine du Financement du Commerce et de l'Investissement en Afrique Sub-Saharienne. Ibrahima est présentement le Représentant Résident pour l'Afrique Sub-Saharienne de la Société Islamique d'Assurance des Investissements et des Crédits à l'Exportation une institution membre du Groupe de la Banque Islamique de Développement.

Ayant 16 pays membres dans sa zone de couverture, Il a aidé à structurer et à Financer des projets d'envergures dans plusieurs pays membres dont les plus récents sont :

• La construction d'une unité de traitement d'eau potable en Côte d'Ivoire pour une valeur de EUR 107 million dont l'objectif est de fournir l'accès à l'eau potable pour plus de 2 millions de personnes dans la ville d'Abidjan et ses environs.

• La mécanisation du secteur agricole au Nigeria pour une valeur de 1,2 milliards USD dont l'objectif est l'autosuffisance alimentaires et la création de plus 5 millions d'emplois pour les jeunes du Nigeria.

Avant ses responsabilités à la ICIEC/ BID, Ibrahima a exercé les fonctions de :

- Directeur de l'Ingénierie Financière de EVEREST Finance entre (2016 et 2017).
- Directeur d'Agence pour la filiale de Diamond Bank Nigeria au Sénégal (2012-2016).
- Directeur Adjoint de l'agence du Crédit Agricole (2010- 2012).
- Deputy Representative pour Bureau Afrique de le Banque Import-Export de l'Inde (2007 -2010). Ibrahima est titulaire d'un MBA en Finance International de l'Université Paris Dauphine, d'un Master en Finance de l'Université Panthéon Sorbone et d'un Master 2 en Ingénierie Financière de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

Ibrahima est parfaitement bilingue (Anglais et Français). Il est passionné de lecture, de sport et des questions qui touchent au développement de l'Afrique.