



# RETOURS D'EXPERIENCE SUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE

**Par Ibrahima SALL**

Directeur Général de la SICAP SA  
(Sénégal)

## RETOURS D'EXPERIENCE SUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE

Madame le **Ministre** des Pouvoirs Locaux, du Logement et des Infrastructures Sportives,

Monsieur le **Bourgmestre** de la Ville de Namur,

**Député** wallon,

Monsieur le **Président** de Réseau Habitat et Francophonie,

Honorables Et Distingués Invités,

Mesdames et Messieurs,

C'est avec un réel plaisir que je me retrouve parmi vous ce matin pour participer aux échanges portant sur : « l'investissement en logement social : pistes et alternatives dans un contexte de transformation de la contribution des pouvoirs publics ».

Je voudrais d'abord adresser mes sincères remerciements aux partenaires du Réseau Habitat et Francophonie.

Permettez-moi ensuite de saluer cette forte mobilisation des participants qui dénote l'intérêt que vous accordez à cette rencontre.

Ce forum intervient à une période où il faut bien le reconnaître, les PPP ont fait leur chemin en permettant aux Etats, aux collectivités territoriales et aux entités abstraites de financer d'importantes dépenses d'investissements.

Plus de 60 pays ont lancé des projets PPP dans le monde. Les Royaumes Unis, l'Australie et la Grèce arrivent parmi les premiers au monde pour ce qui est de l'investissement public total dans le PPP.

Sur notre continent, les investissements et infrastructures en Afrique de l'Ouest, actuellement en cours ou en projet, ont connu une accélération importante ces dix dernières années ; le montant des investissements a augmenté.

Pour booster l'état des infrastructures, la productivité des entreprises, l'Afrique devrait investir 5% du PIB dans les infrastructures et consacrer encore 4% supplémentaires aux activités d'exploitation et l'entretien de ces infrastructures, pour atteindre un taux de croissance de 7%.

Ses besoins annuels pour la prochaine décennie s'élèvent ainsi à 15% du PIB, dont la moitié pour l'énergie (Source Banque mondiale).

Face à ce défi, toute la problématique de l'Afrique, et en particulier de mon pays, le Sénégal tourne autour du Financement et de la mise en œuvre de tels projets. Les PPP

sont dans ce contexte un accélérateur d'investissements. Le recours aux PPP concerne 12 à 17% des projets en Afrique de l'Ouest en 2015.

En revanche des critiques sont faites depuis les années 2000 sur les PPP et leurs dérives possibles. En effet, si l'on reconnaît au PPP les avantages d'alléger l'endettement, de partager de façon optimale les risques et d'améliorer la qualité des services en adoptant l'efficacité de gestion du Secteur privé, force est aussi de constater que les PPP présentent également des risques. Il s'agit entre autres : de l'affranchissement des contraintes budgétaires, d'au moins à court terme, du possible coût de financement dans le secteur privé qui peut être supérieur au coût d'emprunt pour les autorités publiques ; de l'absence d'équilibre dans les contrats car leur négociation a été opaque.

Le PPP a acquis une place centrale au Sénégal en matière d'infrastructures et de services publics. Il a conduit à la réalisation de plusieurs projets dont la réalisation majeure comme le péage DAKAR-AIDB, DAKAR TOUBA, le train Express Régional (TER), la cité ministérielle, la construction de l'aéroport international Blaise Diagne de DIASS etc...

Pour la grande majorité des praticiens, c'est un moyen simple et efficace permettant de répondre aux enjeux technique, économique et juridique des investissements de long terme dont il est le support.

Son principal avantage réside dans son caractère global qui permet de prendre en compte dans un seul contrat la conception, le financement, la construction et la maintenance des infrastructures.

D'une part cela offre au maître d'œuvre une grande liberté dans ses relations avec ses fournisseurs et permet de définir avant même la réalisation de l'ouvrage, des critères de performance dans la gestion et l'entretien de l'infrastructure, ainsi que de répartition des risques. D'autre part, la présence d'un partenaire privé tend à augmenter les ratios de rentabilité de projet et le dote d'une plus grande maîtrise des outils financiers utilisés.

En outre, le lissage dans le temps de financement du projet constitue un avantage économique indéniable.

Un partenariat, voilà qui est une bonne chose non ?

Dès lors, comment mobiliser l'investissement privé pour financer les besoins en infrastructures de l'Afrique ?

Les investissements publics ne suffiront pas à financer et réaliser des projets transformateurs dans le domaine de l'énergie, de l'eau, du transport et des infrastructures, investissements dont l'Afrique a besoin.

Il faudrait parvenir à mobiliser 50 milliards de dollars supplémentaires par an. Aucune institution ne peut financer cela à elle seule.

Lorsque l'on regarde toute la chaîne de valeur, les faiblesses viennent surtout d'un environnement peu propice aux PPP ; en termes de règle de jeu, des capacités à préparer et développer les transactions d'insuffisance de secteur financier et de capacités opérationnelles.

90% des financements PP en Afrique n'émane pas de ce continent. Il nous faut rééquilibrer cette équation pour que les PPP progressent en Afrique. Il est évident que l'Afrique a besoin de mécanismes de gestion des risques et de la liquidité pour développer des projets.

Or, les capacités de gestion des risques sont très faibles en Afrique, faute de marchés de capitaux profonds, capables d'émettre des obligations et de fournir des garanties financières.

Ces inconvénients observés doivent au contraire nous pousser à les prendre en considération, nous devons en tirer les leçons.

Certaines pistes de solutions peuvent être dégagées : la formation continue, à travers des mécanismes rigoureux et objectifs de sélection des projets d'investissements et enfin à travers les appuis techniques nécessaires et surtout le choix d'opérateurs basé sur des éléments objectifs.

## **L'EXEMPLE DE SENEGAL**

Avec l'adoption de la loi 2004--13 du 1er février 2004, le Sénégal a jeté les bases d'un engagement à développer le partenariat public-privé de la pratique.

En dehors de l'Afrique du Sud, seule l'Ile Maurice pouvait se prévaloir d'avoir adopté, dans la même année, un dispositif juridique relatif aux Ppp (Ppp Act No. 37 of 2004). A titre de comparaison, il faut rappeler que l'Ordonnance sur les contrats de partenariat n'a été prise, en France, qu'au mois de juin de l'année 2004, soit plusieurs mois après l'adoption de la loi sénégalaise.

Le dispositif juridique et institutionnel mis en place, en 2004, au Sénégal a donc inspiré plusieurs pays africains de la sous-région. En effet, entre 2008 et 2012, l'Agence pour la promotion des investissements et des grands travaux (Apix), chargée de la mise en œuvre de la loi, a reçu plusieurs délégations africaines venues de différents pays du continent pour s'inspirer de l'expérience sénégalaise.

Il faut souligner que les Ppp sont devenus, aujourd'hui, une mode et une pratique qui se sont propagées à travers toute l'Afrique. A titre d'exemple, le Cap-Vert s'est doté d'une loi Ppp en 2010, Le Nigeria, le Niger et l'Angola en 2011, la Côte d'Ivoire en 2012, le Kenya et le Burkina Faso en 2013 et le Maroc en 2014.

Il est à noter que le Mali et la Gambie envisagent la même démarche. Même les institutions financières internationales, telles que la Banque africaine de développement (Bad) et la Banque ouest africaine de développement (Boad), ont mis en place des instruments pour la promotion des Ppp. La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (Uemoa) se sont engagées dans le processus d'élaboration de directives et règlements destinés à une meilleure harmonisation de la réglementation sous-régionale en PPP.

En effet, ce besoin d'harmonisation du cadre juridique sur le plan régional est d'autant plus urgent que le concept même de Ppp suscite beaucoup d'engouement et d'intérêt, mais également de controverses.

## TYPOLOGIE DES Ppp

Ce bref rappel historique avait pour objectif de différencier les deux grandes familles de Ppp. D'une part, les Ppp de type concessif qui comprennent les délégations de services publics, les contrats d'affermage, les concessions (Bot, Boo, Boot...) et, d'autre part, les Ppp à paiement public. Les principales différences entre ces deux familles de Ppp tiennent (i) au partage des risques et des responsabilités, et (ii) à la source de rémunération de l'opérateur privé (paiement public sous forme de loyer ou péage des usagers).

Au Sénégal, cette différenciation qui, pourtant, est clairement établie dans la réglementation, est encore la source de plusieurs confusions. Il faut, en effet, rappeler que les Ppp sont régis par deux régimes juridiques distincts. Les Ppp de type concessif sont codifiés et relèvent du code des marchés publics, alors que les Ppp à paiement public sont désormais régis par la loi 2014.09 du 20 février 2014 relative aux contrats de partenariat, entrée en vigueur.

## DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DES PPP AU SENEGAL

La création du Conseil national d'appui aux Ppp (Cnapp) est assurément une avancée majeure du dispositif institutionnel des Ppp au Sénégal, même si, un an après la réforme, le décret d'application portant organisation et fonctionnement de cet organe n'est toujours pas publié. Depuis 2005, à la suite de l'étude Chemonics sur les

potentialités de Ppp au Sénégal, il avait été convenu de mettre en place une unité Ppp ou « Ppp Unit » pour développer une politique de partenariat à grande échelle, à l'instar de celle des pays du monde où les Ppp se sont développés avec succès. Cependant, force est de constater que le cadre institutionnel au Sénégal présente encore des insuffisances qui ne favorisent pas le développement des Ppp dans le pays. La cohabitation de deux dispositifs juridiques fait que la régulation des procédures de passation des contrats Ppp relève de différentes compétences. Les Ppp de type concessif tombent sous le régime des marchés publics, donc sous la responsabilité de la Dcmp (contrôle à priori) et de l'Armp (contrôle à posteriori), alors que les contrats de partenariat sont assujettis à la régulation du Cnapp (contrôle à priori) et du Conseil des infrastructures (contrôle à posteriori).

## Ppp UNE ALTERNATIVE DE FINANCEMENT DU LOGEMENT

### Les financements innovants, une option des hautes autorités

L'atteinte des objectifs de croissance élevée, voire de développement, passe par la mise en œuvre d'importants projets d'infrastructures structurantes nécessitant la mobilisation de moyens financiers considérables.

Face à l'importance des investissements à réaliser, une baisse de l'aide au développement et une croissance insuffisante, le budget de l'Etat, comme principale source de financement des infrastructures, semble montrer ses limites. Dans ce contexte, un changement de paradigme dans la satisfaction des besoins de financement de l'économie nationale s'impose. Il s'agit de trouver des mécanismes de financement qui soulagent le budget de l'Etat. A cet égard, les nouvelles propositions mettent en exergue la nécessité de s'approprier les avantages qu'offrent les financements innovants.

### La Rencontre indispensable entre Ppp et Expertise Métier du Secteur de L'immobilier

S'il connaît comme toute formule innovante son lot de détracteurs, le dispositif du PPP est, pour la très grande majorité de ses praticiens et observateurs, un moyen souple et efficace permettant de répondre aux enjeux Techniques, Economiques et Juridiques des Investissements à long terme dont il est le support.

### Qu'en est-il dans le domaine de la construction de logements ?

Face à cette urgence nationale, les bailleurs sociaux ou collecteurs ne peuvent plus répondre seuls aux objectifs quantitatifs de créations de logements et ont besoin de relais forts dans le secteur privé. *Mais construire est un métier particulier à part qui doit répondre à des contraintes réglementaires fortes tout en sachant respecter les budgets à coûts maîtrisés des organismes. Il est donc impératif que les acteurs qui souhaitent contribuer à ces efforts de construction disposent d'une réelle expertise dans ce domaine.*

*Cette Expertise, L'Etat en dispose à travers la SICAP SA*

## **L'offre spontanée une procédure plus adaptée au secteur du logement**

Selon la Loi 2014- 09 du 20/02/2014, Article 25 : Les offres spontanées doivent porter sur un projet dont le coût estimatif global est supérieur à un montant précisé par décret et remplir au moins deux des conditions suivantes :

- *la part de financement privé du projet représente au moins soixante-dix pour cent (70%) des coûts d'investissements initiaux du projet. Dans ce cas, le porteur de l'offre Spontanée doit donner des preuves concrètes que le projet est financièrement viable pendant toute sa durée de vie ;*
- *le projet est compétitif par rapport aux conditions générales du marché ;*
- *le projet constitue une innovation technologique ou technique de pointe et fournit des Solutions économiques et écologiques viables indispensables à l'autorité contractante.*

Le Décret 2015-386 du 20/03/2015 précise à l'Article 13: Conditions d'acceptation de la procédure négociée; En application de l'article 25 de la loi 2014-09 du 20 février 2014 relative aux contrats de partenariat, une offre spontanée soumise à une autorité contractante peut faire l'objet d'une procédure négociée si, en plus de réunir au moins 2 des conditions visées à l'article 25 de ladite loi, **Le coût estimatif global de l'offre est supérieur ou égal à 50 milliards de FCFA pour les projets dont l'autorité contractante est l'État.**

L'Article 14 du Décret 2015-386 du 20/03/2015 sur l'Avis du Comité national d'Appui aux Partenariats Public-Privé et du Ministre chargé des Finances ; précise : Les avis du Comité national d'Appui aux Partenariats Public-Privé et du Ministre chargé des Finances indiqués à l'article 26 de la loi 2014-09 relative aux contrats de partenariat interviennent **au plus tard 90 jours ouvrables après la réception de la demande** de l'autorité contractante. Ces avis sont motivés.

L'absence de réponse dans le délai indiqué vaut approbation tacite. Sauf en cas de demande d'informations complémentaires formulée avant l'expiration du délai indiqué à l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article. La demande d'informations complémentaires est suspensive du délai indiqué.

En plus de ces conditions irréductibles de seuil et de délais, le porteur du projet doit s'engager à réserver une part significative à l'emploi de la main d'œuvre locale, à favoriser le transfert de technologie et la sous-traitance aux opérateurs économiques nationaux.

Dans la mise en œuvre des Ppp, les aménagements ci-dessous, feraient de l'option « Offre spontanée », un excellent instrument de financement du logement :

- *Réduction du seuil visé à l'Article 14 du Décret 2015-386, de 50 à 15 Milliards de FCFA,*
- *Réduction du délai d'émission des avis du Comité national d'Appui aux Partenariats Public-Privé (Cnapp) et du Ministre chargé des Finances de 90 à 30 Jours,*
- *L'assistance de l'Etat aux Promoteurs Publics notamment en termes de mobilisation des garanties, pour faciliter la signature de Ppp et permettre de résorber le déficit en logements sociaux.*

### **L'Appui de l'Etat aux Promoteurs Publics pour Conclure des PPP**

Le Chef de l'Etat, lors du Conseil des Ministres du 15 janvier 2014, a demandé au Gouvernement d'intensifier la mise en œuvre de projets de logements sociaux sur l'ensemble du territoire national, afin de favoriser la modernisation de nos centres urbains et l'accession de nos compatriotes à la propriété foncière et immobilière.

A cet égard, le Président de la République avait donné un certain nombre de directives, notamment l'examen des modalités d'une baisse de la fiscalité immobilière, la réduction optimale des frais versés aux intermédiaires institutionnels, le renforcement de la transparence sur le foncier, la signature de contrats d'objectifs et de moyens avec la SICAP et la SNHLM....

Sur la même lancée, Le Chef de l'Etat a demandé au Premier Ministre, en rapport avec le Ministère chargé de l'Economie et des Finances et la BCEAO, de préparer la tenue d'un Conseil présidentiel sur le financement du logement.

Faisant suite à ces instructions et sous l'Egide des Ministères Concernés, la Direction de la Monnaie et du Crédit (MEFP) et la Direction de la Promotion de l'Habitat (MRUHCV), ont tenu plusieurs séances de travail, élargie aux structures concernées (SICAP SA ; SNHLM ; Direction de Domaines...), pour aboutir en Mars 2015 à un Document technique consolidé sur le financement du logement.

La partie (II.1.4) du dit document précise ; *« les sociétés immobilières publiques ont identifié des financements intéressants avec leurs partenaires. Toutefois la mobilisation de ces ressources financières conséquentes, nécessite des garanties importantes qu'elles ont du mal à réunir. Une solution devrait être trouvée pour éviter que ces ressources n'échappent à ces sociétés et au pays. »*



La mobilisation de ces **ressources extérieures à travers les Ppp**, permettra, aux côtés du **Fonds pour l'habitat social** et des **Lignes concessionnelles de financement** prévus aux Article 13 &14 de la Loi n° 2016-31 du 08 novembre 2016 portant loi d'orientation sur l'Habitat social.

## CONCLUSION

Le retard du Sénégal, pourtant pionnier dans le domaine, est donc très préoccupant.

Il est donc urgent de mettre en place, au Sénégal, un dispositif juridique harmonisé et commun à toutes les formes de Ppp. Ce dispositif devra s'appuyer sur un cadre institutionnel distinct du régime des marchés publics. Le Conseil des infrastructures, dans sa composition et compte tenu de son expérience, offre toutes les garanties pour pleinement jouer ce rôle de régulation des contrats Ppp. Cependant, son autonomie budgétaire doit être renforcée.

Dans le même ordre d'idées, l'ancrage institutionnel de l'unité Ppp (Cnapp) n'offre pas, aujourd'hui, des garanties de pérennité et devrait faire l'objet d'un repositionnement. En somme, il faut ériger les Ppp en politique de financement avec une stratégie globale et de long terme.

Le Plan Sénégal émergent (PSE) offre de nombreuses opportunités de développer des projets en PPP. Mise en œuvre au travers d'un plan d'actions prioritaires, le PSE vise à réaliser d'ici 2023 un ensemble de projets et de réformes structurants à fort contenu de valeur ajoutée et d'emplois.

Un ajustement du cadre institutionnel et juridique adapté aux PPP et visant à **faciliter la mise en œuvre de projets de cette nature** dans des conditions qui assurent la sauvegarde des intérêts de l'Etat, garantissent aux opérateurs privés un juste retour sur investissements et préservent les droits des usagers, permettrait de faire jouer à cet outil, un rôle plus dynamique auprès du PSE, au niveau central de l'Etat et de ces structures décentralisées.

Je suis convaincu, que les échanges fructueux que nous aurons tout au long de ce forum, aideront les acteurs à concrétiser leur engagement en disposant de toutes les orientations et recommandations indispensables pour faire de la collaboration entre le public et le privé, un outil efficient au service du développement de l'Afrique.

**Je souhaite plein succès à nos travaux,**

**JE VOUS REMERCI DE VOTRE AIMABLE ATTENTION.**