CSOPartnership for Development Effectiveness

RSCD-TUDCN

L'utilisation de l'aide publique au développement pour la création de partenariats publics-privés

Etude de cas du Sénégal

Omar GUEYE

Cette publication a été produite avec le support du Partenariat des Oraganisations de la Société Civile pour l'efficacité au Développement (POED).

L'auteur de cette publication est Omar Gueye.

Cette publication est disponible en ligne: www.ituc-csi.org/DFI-study

Table des matières

Sigles et abréviations 4

1. **INTRODUCTION** 5

2. GÉNÉRALITÉS ET SPÉCIFICITÉS DU SÉNÉGAL 6

2. 1. Une démographie source de nombreux problèmes 6

2. 2. Un contexte politique apaisé 7

2.3. Une économie en proie à des réelles difficultés 7

2.4. Un contexte social marqué par la pauvreté 7

3. UN NOUVEL ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES 8

3.1. Attirer les investissements privés dans des projets à fort impact social 8

3.1.1 L'APD au Sénégal 8

3.1.2 Les PPP et la réforme de l'environnement des affaires 9

3.2. Réalisations et projets PPP au Sénégal 10

3.3. Le monde du travail et la problématique des PPP au Sénégal 12

4. UN EXEMPLE DE PROJET PPP : LE FINANCEMENT DE LOGEMENTS À BAS PRIX PAR LE PARTENARIAT AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD) ET BANQUE DE L'HABITAT DU SÉNÉGAL (BHS) 13

4.1. Un contexte de crise du logement au Sénégal 13

4.2. Justification et analyse du cas des logements sociaux 14

5. RÉSULTATS DE L'ÉTUDE 16

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 18

6.1. Sur le financement des logements sociaux par le PPP AFD-BHS 18

6.2. Sur les syndicats et les travailleurs 19

6.3. Sur le partenariat public privé au Sénégal 19

6.4. En perspective 20

7. POST-SCRIPTUM 21

Références 22

Sigles et abréviations

ACP - Afrique Caraïbes Pacifique

ADEPME - Agence de Développement des Petites et Moyennes Entreprises

AFD - Agence Française de Développement

AIBD - Aéroport International Blaise Diagne

APD - Aide Publique au Développement

APIX - Agence pour la Promotion des Investissements

ASEPEX - Agence Sénégalaise de Promotion des Exportations

BHS - Banque de l'Habitat du Sénégal

CCCE – Caisse Centrale de Coopération Economique

CET - Construction Exploitation Transfert d'Infrastructures

CFD - Caisse française de développement

DPE - Document de politique d'emploi

FONDEF - Fonds de développement de l'enseignement technique et de la formation professionnelle

FPE - Fonds de Promotion Economique

IDH - Indice de développement humain

MAESE - Ministère des Affaires Etrangères et des Sénégalais de l'Extérieur

MEFP - Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

OMD - Objectifs du Millénaire pour le Développement

PIB - Produit Intérieur Brut

PME - Petites et moyennes entreprises

PNADT - Plan national d'aménagement et de développement territorial

PPP - Partenariat Public Privé

PSE - Plan Sénégal Emergeant

RGPHAE - Recensement général des populations

SICAP - Société Immobilière du Cap-Vert

SNHLM - Société Nationale des Habitations à Loyers Modérés

USD - Dollar américain

1. INTRODUCTION

En raison des nombreuses difficultés auxquelles les Etats moins nantis doivent faire face dans le financement du développement (insuffisance des investissements, pressions sur le budget de l'Etat, critiques de la qualité de service des entreprises du secteur public, inefficience de l'Aide Publique au Développement), les projets du PPP (Partenariat Public Privé) se sont imposés, au cours des deux dernières décennies, comme un moyen d'accompagner la marche vers le développement durable par un relèvement conséquent de la croissance économique. Nombreux sont les pays aujourd'hui séduits par une telle expérience de financement de secteurs comme le transport, les télécommunications, la production d'énergie, la distribution d'eau, les infrastructures marchandes et sociales. Cependant, ce nouveau partenariat entre le public et le privé, malgré ses nombreuses promesses, ne constitue pas pour autant une panacée qui d'un coup de baguette magique règlerait tous les problèmes du continent; au contraire, elle pose autant de questions que de réponses pour le développement durable du continent.

Le présent texte[1] examine le cas particulier du Sénégal en matière d'appel de fonds privés dans le financement du développement. (1) Il rappelle d'abord le cadre politique et socioéconomique dans lequel se déroule la politique nationale de développement. (2) La seconde partie est consacrée à l'analyse du cadre institutionnel et à l'état des lieux du partenariat public-privé. (3) Une troisième section est dédiée à une étude de cas portant sur le *financement des logements à faible coût* au moyen du PPP. (4) Enfin, la dernière partie du texte tire les conclusions majeures de l'expérience sénégalaise en formulant quelques recommandations.

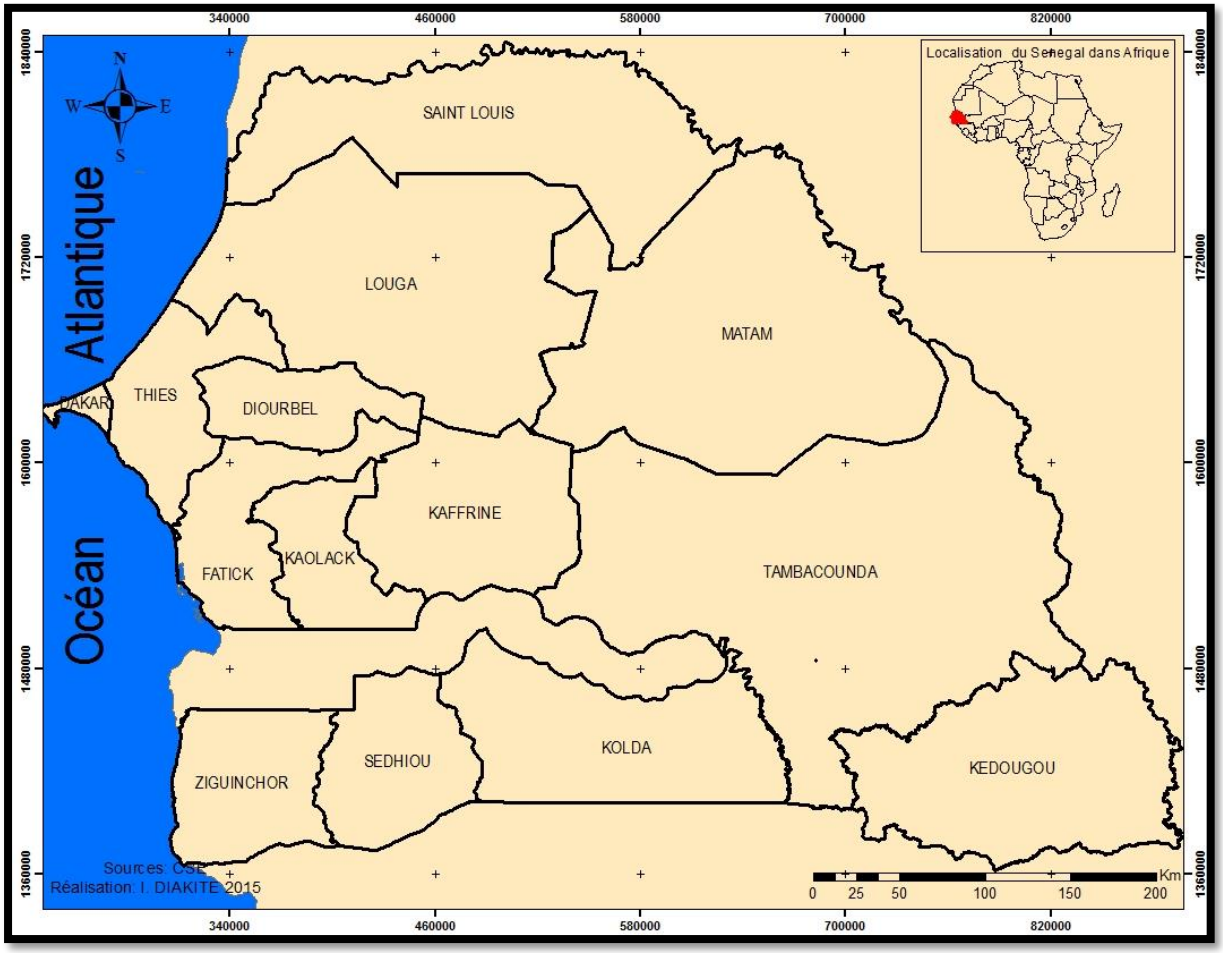
[1] Ce texte résulte de la synthèse des différents documents produits lors de l'atelier consacré à cette étude de cas le 10 novembre 2015 à Dakar; ledit atelier a regroupé des collègues géographes, sociologues, syndicalistes et consultants pour avoir des opinions diverses sur les questions discutées. Il faut toutefois signaler que sur certaines questions, il n'existe pas encore suffisamment de données -ou que ces données ne sont pas disponibles- pour illustrer ou faire une analyse plus approfondie.

2. GÉNÉRALITÉS ET SPÉCIFICITÉS DU SÉNÉGAL

Cette photographie du Sénégal présente les indicateurs d'un pays sous-développé. Malgré une relative stabilité politique et sociale ayant favorisé l'afflux de l'aide au développement, le pays reste encore dépendant de l'extérieur notamment dans ses politiques de financement et/ou de coopération au développement aux résultats encore douteux.

2. 1. Une démographie source de nombreux problèmes

Avec une population de 13 508 715 habitants, selon le recensement général des populations - RGPHAE- de 2013[2], le Sénégal est relativement peu peuplé. Il présente les caractères d'un pays sous-développé : un taux d'accroissement naturel élevé (2,34 % par an), la jeunesse de la population (40,8% âgée de moins de 14 ans) et de nombreux problèmes dont celui de la satisfaction des besoins alimentaires, du logement décent, de la scolarisation pour tous, de l'accès à l'eau ou à l'énergie, des moyens de transport, etc.



[2] Pour les indicateurs démographiques clés, voir http://www.ansd.sn/senegal_indicateurs.html.

2. 2. Un contexte politique apaisé

Le contexte politique sénégalais est marqué -notamment depuis l'instauration du multipartisme intégral en 1980- par l'affirmation progressive d'une démocratie dont les progrès significatifs se sont traduits par des *alternances pacifiques*[3]. Hormis la question casamançaise[4], la relative paix sociale qui règne dans le pays ainsi que les rapports sociaux entre les différents groupes ethniques constituent un atout important dans le maintien de la stabilité politique. Le Sénégal bénéficia ainsi de la « clause de la nation la plus favorisée » et a attiré de nombreuses aides, sans pour autant sortir vraiment du sous-développement.

2.3. Une économie en proie à des réelles difficultés

Le Sénégal est très pauvre en ressources naturelles comparativement à beaucoup de pays du continent. La pêche et le tourisme constituent les principales sources de devises. L'agriculture occupe une bonne partie de la population et l'arachide (9% au PIB) constitue la principale culture de rente à côté du coton et de la canne à sucre. Estimée à 4,6 % en 2015 et 5 % en 2016, la croissance économique reste encore relativement faible pour favoriser un développement profitable à toutes les couches de la population.

2.4. Un contexte social marqué par la pauvreté

Le récent classement du Sénégal *parmi les 25 pays les plus pauvres* en 2015[5] indique un pays à faible revenu, avec un indice de pauvreté relativement élevé[6]. Le chômage (13%)[7], le sous-emploi et les conditions de vie des travailleurs constituent des préoccupations majeures pour les autorités politiques qui ont développé des stratégies globales de réduction de la pauvreté[8], sans grande réussite. De leur côté, les populations tentent avec plus ou moins de succès de sortir de la crise par un recours massif à l'exode rural, à l'économie informelle et à la migration de longue distance[9].

---

[3] Cf. Momar-Coumba Diop, Mamadou Diouf, Aminata Diaw, «Le baobab a été déraciné. L'alternance au Sénégal.», Politique africaine 2/2000, n°78, pp.157-179.

[4] Le Sud du Sénégal, la Casamance, est confronté à une rébellion armée depuis 1982 avec alternativement des phases de violence et d'accalmie.

[5] Ce rapport de la Banque mondiale est réfuté par les autorités étatiques.

[6] Selon le rapport sur l'Indice de développement humain (IDH) pour 2013, le Sénégal occupait le 163ème rang sur un total de 182 pays. La prévalence de la pauvreté, estimée à 57% en 2004[6], est plus marquée chez les femmes et plus prégnante encore en zone rurale (72% des pauvres vivent en milieu rural).

[7] Dernière enquête de l'Agence Nationale de Statistique pour le Développement -ANSD-, novembre 2015.

[8] DSRP-I, défini sur la période 2003-2005, DSRP-II défini pour la période 2006-2010.

[9] On notera que les transferts de la diaspora qui sont estimés à quelques 900 milliards de FCFA en 2014 par la DES/MAESE (Communication du Ministre Conseiller lors de l'atelier IPCMD de Dakar de septembre 2015) constituent aujourd'hui une manne financière non négligeable. Bien qu'elles ne prennent en compte que les ressources qui empruntent les canaux officiels, les rémittences sont de loin supérieures à l'aide reçue dans le cadre de l'Aide publique au développement. Cependant, les données de la Banque africaine de Développement (2007) indiquent que seuls 5% des transferts de fonds vont au secteur des investissements productifs tandis que 34 % vont au secteur immobilier et 61% aux dépenses familiales.

3. UN NOUVEL ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

3.1. Attirer les investissements privés dans des projets à fort impact social

La politique de développement de l'entreprenariat et d'accélération de la croissance a donné lieu à de nombreuses initiatives étatiques telles que le FPE, l'ADEPME, le FONDEF et l'ASEPEX[10]. Celles-ci n'ont cependant pas eu d'effet significatif au plan social. Les ressources publiques[11]ne permettant pas d'atteindre les objectifs tels que la création d'emplois, l'éradication de la pauvreté ou la réduction des inégalités de mise en valeur du territoire national, les autorités nationales ont choisi de faire appel aux capitaux privés en vue de résoudre l'équation du développement durable[12].

Un tel choix est étroitement lié au fait que l'APD[13] dont l'efficacité est jugée douteuse ne suffit pas à prendre en charge tous les besoins de financement (tableau ci-dessous). C'est notamment le cas pour le financement du PSE qui fait appel à l'Etat (43,4%), aux Partenaires techniques et financiers (40,4%) et au fonds privés (16,3%).

3.1.1 L'APD au Sénégal

L'APD représente environ 11% du PIB du Sénégal. Celui-ci fait partie des pays les plus aidés en Afrique subsaharienne, sans doute en récompense à son attractivité mais surtout pour ses avancées démocratiques. Cependant, l'APD diminue de plus en plus (7,28% entre 2011 et 2012) et cette tendance à la baisse s'est poursuivie compte tenu de la conjoncture économique internationale et du fait que les pays donateurs sont confrontés à la crise et à la stagnation économique.

Voir Pape Demba Fall et Jordi Garreta Bochaca, *Les migrations africaines vers l'Europe. Entre mutations et adaptation des acteurs sénégalais*. REMIGRAF-IFAN/GR-ASE Lleida, 2012.

[10]FPE (Fonds de Promotion Economique), ADEPME (Agence de Développement et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises) FONDEF (Fonds de développement de l'enseignement technique et de la formation), ASEPEX (Agence Sénégalaise de Promotion des Exportations).

[11] MEFP/DGPPE/DPEE, Rapport économique et financier (Document annexé au projet de loi de finances 2015); MEFP/DGF/DCEF, Programme triennal d'investissements publics (PTIP) 2015-2017. Dakar, octobre 2014; CES, Le financement de l'économie. Dakar, 2010.

[12] Dalberg Global Development Advisors et Agence de Promotion des Investissements et Grands Travaux, investissement à fort impact –cas du Sénégal, décembre 2012.

[13] L'Aide publique au développement (APD) désigne les dépenses publiques au bénéfice des pays en développement dont le but essentiel est de favoriser le développement économique et l'amélioration des conditions de vie dans les pays concernés. Elle désigne, selon la Banque mondiale, les décaissement de prêts consentis à des taux concessionnels (hors remboursement de capital) et les subventions des agences membres du Comité d'aide au développement (CAD), des institutions multilatérales et des pays non membres du CAD pour promouvoir le développement économique et le bien-être dans les pays et territoires figurant sur la liste du CAD des bénéficiaires d'APD. L'APD désigne les prêts dont l'élément de libéralité est d'au moins 25 % (calculé à un taux d'escompte de 10 %). Les données sont en dollars américains courants. Source: Banque mondiale.

De manière générale, le bilan de l'APD est décevant[14]. Depuis son origine, elle a du mal à aider à l'émergence des pays bénéficiaires. Les critiques soutiennent que : l'APD n'a pas toujours été traduite par une croissance du PIB, l'argent ne parvient pas toujours à ceux qui en ont vraiment besoin, elle génère des revenus principalement pour les consultants et les intérêts des pays donateurs. En fait, au cours des deux dernières décennies, période où la mondialisation a ouvert le système financier mondial, le constat est que les flux de capitaux privés ont davantage contribué à la croissance des économies que l'APD. En effet, en 2012, plus de 1 milliard de dollars en capitaux privés ont été investis dans les pays en développement – neuf fois plus que l'aide totale. C'est ce qui fait l'intérêt du PPP.

3.1.2 Les PPP et la réforme de l'environnement des affaires

C'est sur la base de l'analyse des trajectoires de la coopération internationale en matière d'aide au développement[15] et des présomptions de bonnes pratiques, notamment en matière de transparence, qu'est bâtie la législation sénégalaise sur le partenariat public-privé.

L'exposé des motifs du projet de loi relative aux contrats de partenariat votée le 10 février 2014 donne de précieuses indications sur la signification du PPP pour le gouvernement du Sénégal. Il précise : *« 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* ». En d'autres termes, le recours au PPP s'impose comme un nouvel outil de financement du développement face à la baisse de l'APD, l'insuffisance des ressources propres, et l'urgence des besoins.

Le principal outil du nouvel arsenal juridique en matière d'investissements réunissant le public et le privé est la loi n°2004-14 du 1er mars 2004 modifiée par la loi n°2009 -21 du 4 mai 2009[16]. Celui-ci est marqué par la mise sur pied d'un Conseil des Infrastructures dite loi CET (Construction

[14] Alioune Badara Sy 3, «50 ans d'aide publique pour quel bilan?», Senenews.com, 23 décembre 2013.
[15] OCDE/PNUD (2014), Vers une coopération pour le développement plus efficace: Rapport d'étape 2014, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264209572-fr.
[16] Le décret 2007-169 du 13 février 2007 fixe le contenu des contrats CET tandis que le décret 2010-489 du 13 avril 2010 précise les conditions particulières de passation de contrats CET par les Collectivités locales.
Cf. APIX SA, (s. d), Le partenariat public –prive au Sénégal.
http://investinsenegal.com/IMG/pdf/le_partenariat_public_prive_au_senegal.pdf

Exploitation Transfert d'Infrastructures) qui est formé de douze membres (3 magistrats, 3 députés appartenant aux trois principales coalitions du Parlement, 3 membres de la Société civile et des consommateurs, 3 représentants du secteur privé). Quant à la Commission d'Appel d'offres, elle est formée de quatre membres: deux représentants de l'Autorité concédante, un représentant du Contrôle financier et un représentant de la société APIX SA.

Le Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle -MEFP- est la cheville ouvrière de la mise en pratique des projets PPP en ce sens qu'il juge de l'opportunité du choix au regard de la stratégie politique d'investissement et des implications budgétaires. Les principaux secteurs ciblés sont: les infrastructures et services de transport, l'énergie, l'agriculture, l'éducation et la formation, la santé, le logement, l'accès à l'eau potable et l'assainissement.

3.2. Réalisations et projets PPP au Sénégal

Près d'une vingtaine de projets PPP devraient être réalisés dans différents secteurs pour un montant estimatif global de 1587 milliards de FCFA. Lesdites sommes sont financées par le secteur privé (1111 milliards de FCFA) tandis que l'Etat du Sénégal prévoit de trouver les financements complémentaires (476 milliards FCFA).

Baptisée SENPPP Finance, la rencontre à Dakar du 5 au 7 mai 2015 devait être l'occasion de *«présenter aux investisseurs, développeurs et financeurs, les projets du portefeuille PPP du Plan Sénégal Emergent et les projets du même type développés hors PSE par les collectivités publiques dans leur diversité»*.[17]

A ce jour, les projets PPP prévus -réalisés ou en phase de réalisation- au Sénégal sont :

- Construction du port sec de Kaolack pour 60 millions USD ;
- Tramway pour 734 millions USD ;
- Projet de minerai de fer de la Falémé pour 202 millions USD ;
- Deuxième Université de Dakar pour 200 millions USD ;
- Cité du Savoir pour 90 millions USD ;
- Instituts de formation professionnelle pour 160 millions d'USD ;
- Résidences universitaires pour 280 millions USD ;
- Reconstruction de l'hôpital Aristide Le Dantec pour 160 millions USD ;

[17] le **Ministère sénégalais de la Promotion des Investissements, des Partenariats et du Développement des téleservices de l'Etat a procédé au lancement du Forum sénégalais sur le financement des projets de type partenariat public privé (SENPPP Finance), du 5 au 7 mai à Dakar, qui** offre une plateforme de discussions autour des perspectives à moyen et long termes en matière de PPP et des questions liées aux modes de financement innovants des projets, tant au Sénégal que dans toute l'Afrique. (http://fr.senpppfinance.com/).

- Centre de lutte contre le cancer pour 30 millions USD ;
- Irrigation, Agriculture pour 178 millions USD ;
- Corridors céréaliers pour 620 millions USD ;
- Unité de dessalement de l'eau de mer pour 80 millions USD ;
- Aménagement des sites touristiques:
  - de Joal-Finio pour 16 millions USD
  - de Mbodiène pour 406 millions USD
  - de Pointe Sarène pour 282 millions USD
- Zone économique spéciale intégrée pour 90 millions USD ;
- Cité des Affaires pour 540 millions USD ;
- Construction de logements sociaux pour 440 millions USD.

A cette série de projets prioritaires s'ajoutent des dizaines de projets initiés ou envisagés par l'Etat ou les Collectivités locales. Parmi les projets déjà réalisés ou -en voie de l'être- on peut citer :

- La Concession du contrôle de la charge à l'essieu: financement, construction, équipement et exploitation de stations de pesage et de mesure du gabarit des véhicules lourds de transports de marchandises (contrat signé en 2012, exploitation partielle démarrée, autres constructions en cours);
- La construction, l'entretien et la maintenance d'une autoroute à péage reliant la Ville de Dakar à la nouvelle ville de Diamniadio, soit 32 km: contrat signé en 2009. Autoroute déjà réalisée et en exploitation depuis août 2013;
- Un contrat complémentaire a été signé en juin 2014 avec l'opérateur de l'autoroute pour son prolongement jusqu'à Ndiass (aéroport international Blaise Diagne);
- La construction, l'équipement et la gestion d'un Centre de contrôle technique des véhicules automobiles (en cours d'exploitation, d'autres centres prévus à l'intérieur du pays);
- La concession du terminal à conteneurs sur le site du Port Autonome de Dakar;
- La construction clefs en main d'un aéroport international à Ndiass (AIBD) dans le cadre d'un projet de type Project Finance. L'aéroport qui devait être livré en juillet 2015 a accusé beaucoup de retard en raison des problèmes du Groupe Saudi Bin Laden;
- L'exploitation, la gestion et l'entretien de la Gare des Baux maraîchers (gare routière de transport urbain et interurbain).

3.3. Le monde du travail et la problématique des PPP au Sénégal

Les considérations relatives à la *rentabilité* et à la performance d'activités créées dans de nouveaux partenariats poussent souvent les Etats à modifier les lois existantes. Ces modifications ont tendance à entrainer de façon systématique une « déréglementation » en matière de droit syndical, au nom de la *flexibilité*, qui est source de difficultés en ce qui concerne les relations entre le patronat et les syndicats de travailleurs. Ces derniers jugent qu'ils sont considérés comme « un frein » à la bonne marche de l'entreprise. En effet, la restructuration de la gestion du personnel par la signature de conventions collectives apparaît aux yeux des travailleurs comme une manière de contourner la législation du travail en ce qui concerne leurs droits fondamentaux.

Avec les nouvelles dispositions réglementaires concernant le PPP, les travailleurs craignent une autre forme de précarisation comme ce fut le cas après la révision de l'Article 47 du Code du travail[18] sur les licenciements économiques, la levée des dispositions contraignantes sur les contrats à durée déterminée. Les partenaires sociaux ne décolèrent pas devant «la réduction des salaires, la baisse des cotisations sociales des employeurs au nom de la productivité et de la création d'emplois », la question des salaires, du respect des normes de travail, des relations avec les partenaires sociaux, etc. En effet, les débats autour de notions telles la *flexibilité* du temps de travail, la protection sociale ou la compétitivité des entreprises ont fini par installer un climat de suspicion entre les partenaires sociaux et le patronat[19].

Le dialogue de sourds qui découle souvent de positions nettement opposées entre les travailleurs et les employeurs a conduit l'Etat à encourager la négociation d'un pacte social[20]. La mise en place d'un *Haut Conseil du dialogue social* -30 membres nommés par le Président de la république- est le résultat de négociations où chaque partie a dû faire des concessions.

Le projet de construction de logements à faible coût offre l'occasion d'analyser en profondeur les questions relatives à la problématique du partenariat public-privé dans un secteur sensible de la politique de l'Etat et au cœur des préoccupations des travailleurs.

---

[18] Loi no 97-17 du 1er décembre 1997 portant Code du Travail au Sénégal.
[19] Lire: Ibrahima Sène, Problématique de la productivité au Sénégal, Leral.net, 4 Janvier 2013; Mayemouna Diop, La flexibilité de l'emploi en droit du travail français et sénégalais, 1996.
[20] Cf. Décret n°2009-1413 du 23 décembre 2009 fixant les conditions d'application des dispositions de l'article L 5 du Code du travail relatives au droit d'expression directe et collective et aux procédures de négociations au sein de l'entreprise; Moussa Samb, «Réformes et réception des droits fondamentaux du travail au Sénégal», *Afrilex* n°0, janvier 2000.

4. UN EXEMPLE DE PROJET PPP : LE FINANCEMENT DE LOGEMENTS À BAS PRIX PAR LE PARTENARIAT AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD) ET BANQUE DE L'HABITAT DU SÉNÉGAL (BHS)

La question du logement se pose au Sénégal dans un contexte mauvais aménagement de l'espace avec un phénomène de macrocéphalie, comme dans la plupart des pays sous-développés, concentrant l'essentiel des populations et des activités à Dakar la capitale. Le recours au PPP semble avoir les mêmes justifications que dans les autres secteurs qui y ont recours, mais sa pertinence est douteuse malgré son ambition.

4.1. Un contexte de crise du logement au Sénégal

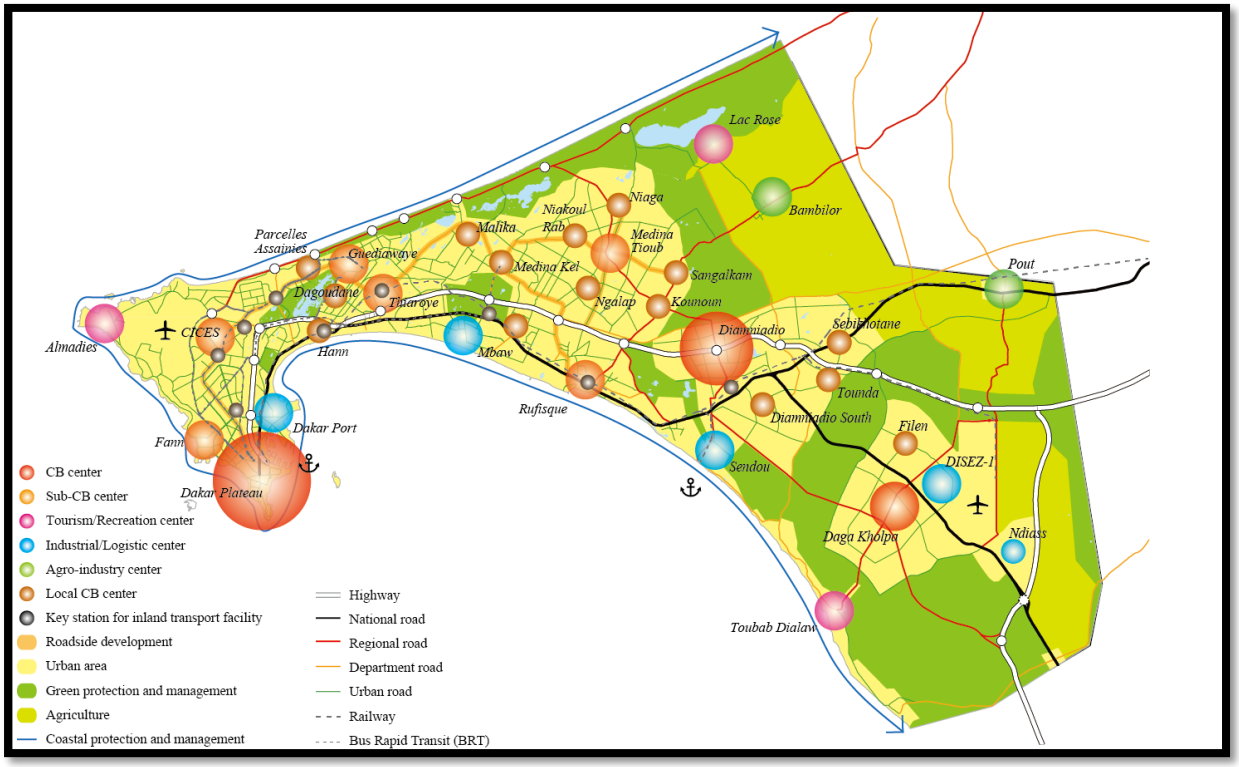
Depuis de nombreuses années, le Sénégal s'est résolument engagé dans une politique de production de logements sociaux qui a largement contribué à la rénovation du parc immobilier[21]. L'extrême concentration des populations et des activités économiques dans les centres urbains, particulièrement à Dakar -la capitale- et sa région, renforce la macrocéphalie du pays et accroit les besoins en logements. Par exemple, à Dakar, le déficit en logements était estimé à 115 000 unités en décembre 2002. Avec un taux de croissance démographique de 2,5% par an, la population de l'agglomération dakaroise devrait croitre de près de 300 000 habitants en 2015, représentant un besoin additionnel de 43 000 logements.

Cette urbanisation rapide est à l'origine de la forte tension observée sur le marché du logement au Sénégal, à Dakar en particulier, car l'offre ne satisfait plus la demande. La crise consécutive du logement résulte donc non seulement du retrait de l'Etat du secteur, mais aussi de l'effet combiné de l'accentuation de l'exode rural et de l'urbanisation rapide. Malgré les politiques déjà mises en œuvre depuis les années 1970 dans le cadre des sociétés d'habitat, SNHLM et SICAP, et de la Banque de l'habitat -BHS- la crise perdure. Pour ce faire, l'Etat compte sur le soutien de groupes étrangers pour résorber un déficit annuel de 150.000 habitations[22]. En choisissant le PPP AFD-BHS, le gouvernement et les professionnels de l'immobilier misent sur une régulation du marché et un retour au social.

---

[21] Sénégal, Plan Directeur d'Urbanisme de Dakar «Horizon 2025», Rapport justificatif. Voir aussi, Tall Serigne. Mansour, 2010, «L'habitat à Dakar : Nouveaux acteurs et nouvelles modalités de financement et de production du logement social » in : Habitat social au Maghreb et au Sénégal : Gouvernance urbaine et participation en questions, Paris, *L'Harmattan*.

[22] Depuis plusieurs années, le gouvernement s'est aperçu que de plus en plus de travailleurs ne peuvent plus avoir accès ou accèdent avec beaucoup de difficultés à un logement décent, ce qui est source de tensions sociales. L'accès au logement pour tous les ménages est donc devenu une priorité. La production de 5.000 logements sociaux par an entre 2014 et 2017 est la prévision des pouvoirs publics.



Source: PDU DAKAR 2035
(Près de 90% des projets immobiliers sont concentrés dans la région de Dakar)

L'intérêt de recourir aux PPP dans la promotion immobilière[23] tient donc à plusieurs raisons dont les plus importantes sont sans doute de faciliter l'accès des couches moyennes à un logement décent, l'effet positif dans la lutte contre le chômage par la création d'emplois[24], la prise en charge des risques environnementaux liés à la production à grande échelle de logements. Le secteur privé devient alors de plus en plus présent dans le domaine de l'habitat et du logement, l'initiative privée étant encouragée dans le cadre du mouvement de libéralisation et de désengagement public pour combler le déficit de logements.

4.2. Justification et analyse du cas des logements sociaux

Dans le cadre de la coopération bilatérale, l'Agence française de développement -AFD- a mis à la disposition de la Banque de l'habitat du Sénégal une ligne de crédit de 5,2 milliards de FCFA. Celle-ci est destinée, à la suite d'un premier prêt de 3,3 milliards accordé en 2008[25], à la relance du marché du *logement à bas prix*. Il s'agit de programmes ouverts aux particuliers dont les revenus sont

[23]Chemonics International -Le potentiel des partenariats public privé au Sénégal: Développement général du commerce et investissement dans le commerce.
[24] République du Sénégal –Diagnostic sur l'emploi des jeunes au Sénégal, mai 2004
[25] L'évaluation dudit prêt indique que 134 crédits immobiliers ont été accordés à des ménages à revenus modestes en plus des186 logements réalisés à Kaolack, Nioro du Rip et Ziguinchor.

inférieurs à 350 000 F et aux promoteurs immobiliers qui sont en mesure de proposer des logements dont le prix est inférieur à 20 millions.

Le Partenariat Public Privé qui s'est noué entre l'AFD[26] et la BHS[27] a donc comme fonction majeure d'atténuer le déficit chronique en logements accessibles au Sénégal. En encourageant ce PPP, le gouvernement veut faire bénéficier à la BHS d'un prêt accordé à des conditions avantageuses et sur un *échéancier de 15 ans*, ce qui devrait permettre à cette banque de refinancer des crédits immobiliers à moyen et long termes. La signature d'accord va également permettre à la BHS d'approfondir sa politique de responsabilité sociale et environnementale, afin de mieux maîtriser les risques environnementaux et sociaux liés à l'activité de développement du logement au Sénégal.

[26] L'AFD finance des projets ou programmes qui s'insèrent dans les priorités retenues par les gouvernements sénégalais français. Les domaines d'intervention de l'AFD au Sénégal s'inscrivent en conformité avec les orientations du Document cadre de partenariat signé en 2006 négocié entre les Etats sénégalais et français, document qui a été renouvelé en 2013. Elle est représentée à Dakar par une agence régionale pour instruire et superviser les projets financés par le groupe.

[27] La Banque de l'Habitat est spécialisée dans le financement du logement. Elle a été créée en 1979 pour mettre sur pied un mécanisme interne de financement du logement et pour être l'instrument financier de la politique de l'habitat.

5. RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

Ce cas d'étude est assez récent, avec peu d'informations spécifiques qui permettent de faire une évaluation exhaustive de ses réalisations, mais cette étude sur les logements sociaux à bas prix au Sénégal présente beaucoup d'intérêt. On peut retenir trois idées importantes de ce cas de financement réalisé grâce au mécanisme de PPP.

Premièrement, il s'agit d'un modeste financement de programmes sociaux (8 millions d'Euros) et non de grosses infrastructures qui nécessitent des financements plus lourds comme l'autoroute à péage (375,5 millions d'euros) ou l'aéroport de Ndiass (349, 479 millions d'Euros). En plus, le PPP concerne le secteur important de l'habitat social qui est aujourd'hui un enjeu politique, économique et social qui mobilise aussi bien l'Etat que les travailleurs.

Deuxièmement, le PPP met en jeu la BHS qui n'est pas une multinationale, mais une entreprise nationale. Donc, dans ce cas précis, l'entreprise nationale pourrait bénéficier de toutes les retombées du PPP au plan économique, technique et financier. Par ailleurs, les ressources générées ne seront pas expatriées et les emplois créés profitent aux nationaux jusqu'à un certain niveau de compétence.

Enfin troisièmement, en termes d'impact, ce genre de projet est, d'une part, pourvoyeur de travail et profitable aux travailleurs eux-mêmes en tant que bénéficiaires des prestations ; et, d'autre part, généralisable tant au niveau national qu'au niveau international -dans les pays qui présentent la même problématique. Cependant, de nombreuses observations peuvent être faites qui constituent autant de faits limitant pour ce projet PPP.

Premièrement, ce PPP est insignifiant par rapport à la capacité d'épargne des travailleurs : seulement 5,2 milliards pour le PPP, depuis 2012, pendant que les coopératives d'habitat des travailleurs du Sénégal versent près de 20 milliards/an à la BHS[28], près de 300 milliards en 15 ans (terme de l'échéancier) soit près de 60 fois plus que le financement tant annoncé de l'AFD dans le cadre du PPP. En d'autres termes, cela veut dire que les coopératives sont capables de financer au moins 60 fois le nombre de projets que celui qu'a proposé l'AFD et

[28] Chiffre communiqué par les représentants de la coopérative d'habitat du syndicat des enseignants -SUDES- lors de l'atelier du 10 novembre 2015 évoqué ci-dessus.

que, en conséquence, au niveau local, la disponibilité du financement et la possibilité de crédit ne sont pas en cause.

Donc, de toute évidence, des efforts restent à faire pour organiser l'épargne intérieure et le potentiel des travailleurs à investir eux-mêmes pour la réalisation de leurs propres logements sociaux. Cette disponibilité n'inclut pas d'ailleurs les possibilités de crédit dans les banques. Ce qui semble suggérer que ce n'est pas la disponibilité de ressources qui est en cause, mais plutôt des problèmes d'organisation, de gestion et de transparence qui devraient être parmi les préoccupations majeures des syndicats et des travailleurs.

Deuxièmement, les critères « sociaux » sont absolument inadéquats dans la réalité sénégalaise parce que le « bas prix » est défini pour le citoyen qui gagnerait 350 000 francs de salaire minimum requis alors que le SMIG est d'environ 45000 francs ! D'emblée, le projet perd de sa pertinence en ratant les cibles aux bas salaires pour qui ces logements dits « sociaux » restent encore inaccessibles, en plus de faire une maigre part aux travailleurs du secteur informel. Ce type de PPP a, en conséquence, un très faible impact sur les travailleurs, dans le contexte sénégalais, qui sont en majorité exclus par les critères d'éligibilité.

Troisièmement, il se pose une question de Transparence dans l'arbitrage des marchés aux entrepreneurs sur la base de compétences et l'octroi des habitats aux usagers. Pour ce genre de projets sociaux, un vaste flou entoure souvent la publication des données, des contrats, des résultats et autres retombées (non politiques) de ces politiques « sociales ». En effet, il semble que le choix des bénéficiaires réponde plus au népotisme et au clientélisme politique qu'aux seuls critères du mérite, ce qui en fait souvent des projets sans lendemain.

Enfin quatrièmement, cette nouvelle expérience n'a pas réglé la question du logement devenue de plus en plus cruciale et, pis, le projet n'a aucune visibilité dans la problématique de l'habitat social et les solutions envisagées, compte tenu de sa faible envergure et du flou de la communication qui l'entoure (de très faibles données communiquées). Il nous semble que ce soit juste « une expérience sans lendemain » et un des multiples projets à faible impact sur les besoins réels des populations et des travailleurs.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Depuis quelques années, l'orientation vers le financement des projets par le PPP semble être une option principale au Sénégal, après le constat de la faiblesse de l'apport de l'APD. Ainsi, des projets majeurs (énumérés plus haut) semblent dessiner un nouveau visage du pays. Cependant, le recours au PPP ne présente pas que des avantages et suscite beaucoup d'interrogations voire des correctifs majeurs à leur pratique.

Sur un autre plan, le choix des projets pose problème si on considère, par exemple, le cas du PPP étudié dans ce texte. En effet, la question serait de savoir quel est l'intérêt du PPP AFD-BHS en terme d'impact pour la BHS qui reçoit l'épargne des coopératives en plus des autres sources ? Il semble que la mobilisation de l'épargne intérieure et l'organisation des acteurs locaux du secteur de l'habitat soit plus pertinentes que le recours à ce genre de PPP avec leurs conditionnalités, malgré l'apport qu'ils peuvent avoir.

Il importe donc de mettre l'accent sur l'efficience et l'équité dans les rapports entre les différents partenaires et veiller sur la réalité de l'impact positif des projets de développement. Pour cela, les observations et recommandations suivantes s'imposent:

6.1. Sur le financement des logements sociaux par le PPP AFD-BHS

- L'exemple du financement des logements sociaux à bas coût montre que dans certains secteurs un financement interne est possible par la mobilisation de l'épargne intérieure et que le recours au PPP n'est pas une voie obligée. D'où la recommandation qui s'impose d'elle-même : l'ouverture d'une banque pour les coopératives d'habitat qui ont un gros potentiel d'épargne. Ce qui suppose cependant plus de compétence et de transparence dans la gestion.
- Le succès de ces initiatives internes, pour mobiliser l'épargne et le crédit, suppose la recommandation suivante : la promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. En effet, la prise en charge des questions d'habitat et de logements sociaux requiert une meilleure gestion des structures de travailleurs -syndicats et coopératives- pour faire aboutir les projets.
- Dans le cadre du PPP AFD-BHS, les critères d'éligibilité excluant la majorité des travailleurs, la principale recommandation est d'impliquer les cibles, bénéficiaires et autres populations, dans la conception et la réalisation des projets, pour une meilleure

efficience. Les PPP doivent s'appuyer sur les besoins réels des bénéficiaires -l'Etat et les populations- et leurs possibilités.

6.2. Sur les syndicats et les travailleurs

- Pour la plupart des syndicalistes interviewés, ils concèdent l'idée de «comprendre la mondialisation et la marche du monde» mais ne sont pas prêts pour autant à sacrifier leurs intérêts au nom de la «flexibilité»[29]. Il faut donc redéfinir les termes du « dialogue social » : d'une part, pour éviter la précarisation des travailleurs, et d'autre part pour une plus grande implication des syndicats, des partenaires sociaux et des acteurs non-gouvernementaux dans l'investissement privé au développement et la prise de décisions stratégiques.
- Dans la réalisation de ce genre de PPP, il faut privilégier l'expertise locale dans le recrutement des personnels, valoriser la main d'œuvre par la formation et la hausse du niveau de traitement salarial, et faire respecter les droits des travailleurs souvent bafoués au nom de la rentabilité économique et du « développement ».
- Une des recommandations clés est de créer des coopératives et/ou des groupements de coopératives en garantissant leur fonctionnement et leur bonne gouvernance : 120 coopératives recensées au niveau de l'Union des Coopératives du Sénégal[30] constituent une réserve financière certaine. L'objectif est de mobiliser l'épargne des travailleurs et les impliquer activement dans la mise en œuvre du programme de construction des logements sociaux dont ils sont les principaux bénéficiaires.
- Compte tenu de leur capacité d'épargne, ces coopératives devraient diversifier le partenariat pour l'investissement et établir une coopération dynamique avec les banques -pas seulement la BHS- pour l'accès au crédit et/ou la réalisation de logements pour leurs membres.

6.3. Sur le partenariat public privé au Sénégal

- Eviter que les PPP, malgré leur opérationnalité, ne soient un autre instrument de domination et/ou de péjoration des rapports Nord-Sud souvent controversés et que l'Afrique ne soit un nouveau champ de conquête et/ou d'affrontement pour le néo-capitalisme expansionniste.

---

[29] Entretien avec Cheikh Diop, Secrétaire Général de la CNTS/FC à Dakar, le 20 novembre 2015.
[30] Chiffre communiqué par les représentants de la coopérative d'habitat du syndicat des enseignants -SUDES- lors de l'atelier du 10 novembre 2015 évoqué ci-dessus.

- Le mécanisme PPP utilisant le recours massif aux capitaux extérieurs renforce le service de la dette et la dépendance des pays pauvres vis-à-vis du financement étranger. Une des priorités, au-delà de mobiliser des ressources internes, serait donc de revoir le mécanisme de la dette pour réduire le déséquilibre énorme entre le Nord et le Sud qui va croissant.
- Au niveau des Etats, un ensemble de mesures sont vitales pour restaurer leur autorité tout en conciliant leur mission régalienne et la recherche du rendement. Pour cela, il faut redéfinir les règles pour les choix de projets et donner la priorité à la réduction de la pauvreté croissante des pays bénéficiaires, redynamiser les institutions publiques pour préserver un secteur privé local fort et promouvoir les entreprises créatrices de richesse et pourvoyeuses de main-d'œuvre.
- Un arbitrage juste est nécessaire pour réguler les rapports entre les différents acteurs qui interviennent dans le secteur de l'habitat que sont l'État, les collectivités locales, le secteur privé, les travailleurs et leurs coopératives, les organisations non-gouvernementales et les populations.

6.4. En perspective

- A terme, il faut éviter la menace réelle qui est la mort programmée du secteur privé local par l'invasion des entreprises du Nord, en Afrique par exemple, qui s'illustre à travers: la part prépondérante des multinationales -notamment françaises- au Sénégal[31] et leurs partenaires, nationaux et étrangers; le favoritisme déloyal provoquant les griefs des opérateurs économiques locaux; la pressurisation des Etats faibles; la corruption des agents de l'Etat.
- Enfin, à l'exemple du PPP AFD-BHS, il faut repenser le modèle d'investissement dans les pays en développement, à la faveur d'orientations qui tiennent compte des besoins et des « possibilités » de potentiels bénéficiaires souvent non-éligibles à cause de critères mal définis.

[31] Voir sur la question : Babacar Gueye, «Ces contrats léonins à des étrangers : Le pipeau des multinationales au Sénégal», *Seneweb.com*, 06 janvier 2014.

7. POST-SCRIPTUM

Au moment où nous concluons ce texte, un autre accord est en vue dans le secteur de l'habitat où, *en lieu et place de leur indemnité de logement*, l'Etat propose aux Syndicats d'enseignants 80.000 logements d'Eco International Hub Design, une Société italienne[32]. Lors de la rencontre qui a eu lieu ce vendredi 27 novembre 2015 à Dakar entre le Grand Cadre des syndicats d'enseignants, le promoteur italien présent dans plusieurs pays d'Afrique a présenté le projet aux 22 secrétaires généraux des syndicats.

Ce projet *« innovateur et révolutionnaire, concret et soutenable par le Trésor public »*, à l'instar de ceux comme celui de notre cas d'étude -le PPP BHS-AFD- s'inscrit dans le cadre des observations faites ci-dessus, à savoir :

- L'épargne existe au niveau des travailleurs et de leurs coopératives et, en conséquence, le besoin se fait davantage sentir de l'organiser en vue de réaliser des projets de financement de logements sociaux.
- Une multinationale étrangère s'offre -encore- un contrat juteux, avec un énorme marché et des ressources disponibles sur place, au grand dam des nombreuses sociétés immobilières locales Etatiques (SNHLM et SICAP) et privées.
- L'Etat sous-traite, encore une fois, une question de souveraineté en confiant une politique stratégique -le logement- et en plaçant directement ses ressources, une partie du salaire de ses agents -l'indemnité de logement- entre les mains de partenaires privés et étrangers.

En définitive, ce projet en cours renforce ce qui semble être une option irréversible vers les PPP, malgré toutes les discussions et controverses sur la question.

Notre conviction profonde est qu'on ne peut pas «importer» le développement.

[32] *Actusen.com*, le 27 novembre 2015.

Références

Chemonics International Inc, *Le potentiel des partenariats public privé au Sénégal : Développement général du commerce et investissement dans le commerce*.

Dalberg Global Development Advisors et APIX, *investissement à fort impact –cas du Sénégal*, Dalberg, décembre 2012, 76 p.

Diop Mayemouna, La flexibilité de l'emploi en droit du travail français et sénégalais, thèse de doctorat, 1996, 437 p.

Diop Momar-Coumba, Diouf Mamadou, Diaw Aminata, «Le baobab a été déraciné. L'alternance au Sénégal.», *Politique africaine* 2/2000, n°78, pp.157-179.

Entretien avec Cheikh Diop, Secrétaire Général de la CNTS/FC à Dakar, le 20 novembre 2015.

Fall Pape Demba et Bochaca Jordi Garreta, *Les migrations africaines vers l'Europe. Entre mutations et adaptation des acteurs sénégalais*. REMIGRAF-IFAN/GR-ASE Lleida, 2012.

Gueye Babacar, «Ces contrats léonins à des étrangers : Le pipeau des multinationales au Sénégal», *Seneweb.com*, 6 janvier 2014.

OCDE/PNUD (2014), *Vers une coopération pour le développement plus efficace: Rapport d'étape 2014*, Éditions OCDE, 156 p.

République du Sénégal, *Diagnostic sur l'emploi des jeunes au Sénégal*, mai 2004, 136p.

Samb Moussa, «Réformes et réception des droits fondamentaux du travail au Sénégal», *Afrilex* n°0, janvier 2000.

APIX, *suivi des contrats ppp dans le secteur du transport, rapport Final*, août 2009, 176 p.

Delmon Jeffrey, *Partenariats public privé dans le secteur des infrastructures Guide pratique à l'intention des décideurs publics*, The World bank, 2010, 165 p.

Dubresson Alain, *L'espace Dakar-Rufisque en devenir : de l'héritage urbain à la croissance industrielle*, Paris : ORSTOM, 1979, 371 p.

ICA, Banque mondiale, *promotion des partenariats public-prive africains aupres des investisseurs, guide de préparation de projets*, 2009, 125 p.

Le Partenariat Public-Privé, une stratégie de financement des infrastructures publiques : Cas de l'autoroute à péage Dakar-Diamniadio au Sénégal, source : https://papyrus.bib.umontreal.ca

OCDE, *Les partenariats public-privé: partager les risques et optimiser les ressources*, 2008.

Richter Judith, «Partenariats public-privé et politique de développement», *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], Vol. 24, n°2 | 2005

Sène Ibrahima, «Problématique de la productivité au Sénégal», *Leral.net*, 4 janvier 2013;

Srye Abdou «Sénégal: Le partenariat public-privé comme mode d'exécution du service public», Dakar, Ecofinance.sn, 2015.

Sy Alioune Badara, «50 ans d'aide publique pour quel bilan?», *Senenews.com*, 23 décembre 2013.

Tall Serigne. Mansour, «L'habitat à Dakar : Nouveaux acteurs et nouvelles modalités de financement et de production du logement social » in : *Habitat social au Maghreb et au Sénégal : Gouvernance urbaine et participation en questions*, Paris, L'Harmattan, 2009.

USAID, *le droit sénégalais du partenariat public-privé, analyse du cadre règlementaire des partenariats public-privé au Sénégal*, 15 octobre 2008, 86 p.