



HAL
open science

Les difficultés liées au financement de la mobilité à Lomé et à Dakar

Denis Kofi Dowui, Cheikh Ibrahima Ndiaye

► **To cite this version:**

Denis Kofi Dowui, Cheikh Ibrahima Ndiaye. Les difficultés liées au financement de la mobilité à Lomé et à Dakar. 2023. hal-04219432v3

HAL Id: hal-04219432

<https://hal.science/hal-04219432v3>

Preprint submitted on 18 May 2024 (v3), last revised 5 Oct 2024 (v4)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Les difficultés liées au financement de la mobilité à Lomé et à Dakar

Difficulties in financing mobility in Lomé and Dakar

Denis Kofi DOWUI, Docteur en géographie et ingénieur ferroviaire, enseignant au Centre d'Excellence Régional sur les Villes Durables en Afrique (CERViDA-DOUNEDON) de l'université de Lomé au Togo, Responsable Conception et Exploitabilité / SPL Grand Est Mobilités

Cheikh Ibrahima NDIAYE, Ingénieur, enseignant à l'École Centrale Casablanca, Directeur de projets de développement ferroviaires / SNCF Réseau (France), Co-président de l'association Afrique Mobilités

Coffi AHOLOU, Professeur Titulaire, spécialiste de la sociologie urbaine, enseignant à l'université de Lomé au Togo

Email : dowuid@yahoo.fr, cheikh.ndiaye@reseau.sncf.fr, caholou@gmail.com

Les difficultés liées au financement de la mobilité à Lomé et à Dakar

Difficulties in financing mobility in Lomé and Dakar

Résumé

Le présent article éclaire sur le financement de la mobilité en Afrique. A travers deux terrains de recherche (Lomé et Dakar), il met d'abord l'accent sur les difficultés de financement des projets en faisant observer la prédominance et l'insuffisance des fonds étatiques ainsi que la faiblesse des contributions des collectivités locales et des acteurs privés. Les projets de mobilité nécessitent des investissements importants, une dette à maturité longue contre une tarification sociale. Les banques commerciales locales sont incapables en raison d'un faible capital de fournir des prêts à long terme alors que les contributions des collectivités locales qui disposent d'une faible autonomie financière se résument à la mise à disposition de la voirie. Ainsi, pour attirer les investisseurs, l'article préconise de construire une gouvernance territoriale de la mobilité et de bâtir des projets « *bancables* ». En effet, les sources de financement sont multiples et disponibles. Mais pour être éligibles, les projets doivent aller au-delà de simples « *bonnes idées* » et bâtis autour des études de faisabilités. C'est l'exemple du projet de Bus Rapid Transit porté par le CETUD (Conseil Exécutif des Transports Urbains Durables) à Dakar.

Mots clés : Croissance urbaine, mobilité urbaine, financement de la mobilité, Bus Rapid Transit

Abstract

This article sheds light on the financing of mobility in Africa. Based on two research sites (Lomé and Dakar), it first highlights the difficulties of financing projects, emphasizing the predominance and inadequacy of public funds, as well as the low level of contributions from local authorities and private players. Mobility projects require substantial investment, long-term debt and social pricing. Local commercial banks are unable to provide long-term loans due to low capital levels, while contributions from local authorities with little financial autonomy are limited to the provision of roads. To attract investors, the article recommends building a territorial governance system for mobility and developing "bankable" projects. Indeed, there are many sources of funding available. But to be eligible, projects must go beyond mere "good ideas" and be built around feasibility studies. A case in point is the Rapid Transit Bus project supported by CETUD (Conseil Exécutif des Transports Urbains Durables) in Dakar.

Keywords: Urban growth, urban mobility, mobility funding, Bus Rapid Transit

1. Introduction

Selon les Nations Unies les villes africaines accueilleront d'ici à 2050 les deux tiers de la population du continent (OECD, 2022). Encore majoritairement rurale aujourd'hui, l'Afrique de demain sera urbaine (SALENSON I., 2020). « *En Afrique de l'Ouest, le nombre d'agglomérations urbaines est passé de 152 en 1950 à 1947 en 2010. Ces espaces urbains abritent 133 millions d'habitants soit 41% de la population ouest africaine* » (NGOM N., 2021). Avec respectivement 3,1 M d'habitants en 2013 (2,6 M en 2005 et plus de 5 M en 2030) et 2,1 M d'habitants en 2022 (1,4 M en 2010), Dakar et Lomé connaissent une accélération de l'urbanisation. Cette dernière transforme ces villes en de véritables fourmilières humaines et contribue à les modifier (DIOP A., 2008). La croissance urbaine observée s'accompagne d'une extension territoriale du tissu urbain qui allonge les temps de parcours, augmente les risques d'accidents et rend difficile en raison d'une insuffisance des transports en commun, l'accès aux services de base ainsi qu'à l'emploi. Les transports artisanaux (minibus, motos-taxis, etc.) qui y constituent souvent les principaux modes restent inefficaces au regard des flux (faible capacité, non confortable, etc.) et génèrent des externalités négatives (pollution, accidents, etc.). Ainsi, la croissance de la mobilité des personnes qui découlent du processus d'urbanisation dans ces villes nécessite une augmentation des infrastructures de transport. Mais cela suppose la mobilisation d'importantes dépenses. Or, la contrainte budgétaire est forte sur les finances publiques ; ce qui conduit à un effet de ciseaux : les besoins en financement augmentent alors qu'il est de plus en plus difficile de trouver des recettes fiscales (CROZET Y., 2015).

A Dakar, les initiatives qui visent à améliorer la mobilité se fondent sur la professionnalisation du transport artisanal et le financement des modes lourds : BRT (Bus Rapid Transit) et TER (Train Express Régional). Après un effondrement des investissements durant la décennie 1980 caractérisée par le programme d'ajustement structurel, le Sénégal a retrouvé depuis les années 1990 avec l'aide de la Banque Mondiale, des disponibilités financières qui lui ont permis de réinvestir dans le transport (LOMBARD J., STECK B., CISSOKHO S., 2014). Ainsi, l'Etat accorde une subvention annuelle à l'AOM (Autorité Organisatrice de la Mobilité) CETUD (Conseil Exécutif des Transports Urbains Durables) ainsi qu'à l'opérateur public Dakar Dem Dikk pour combler le déficit lié à l'application d'une tarification basse. Renouvellement des bus (y compris privés), BRT, TER, même si des projets émergent à Dakar, le rythme de réalisation des infrastructures de « *mass transit* » reste faible au regard de la demande de mobilité. A contrario, à Lomé les projets structurants de mobilité peinent à voir le jour. Mais les rares investissements sont également portés par l'Etat. Un budget pluriannuel de 15 milliards

de F CFA permet de financer le renouvellement des bus de la SOTRAL (Société des Transports de Lomé) alors que 200 millions de F CFA sont octroyés annuellement au titre de la subvention d'exploitation. Dans ces deux villes, on retrouve l'une des expressions les plus significatives du sous-développement qui est la contradiction entre l'importance des besoins et la faible capacité à les financer. Cette contradiction est forte dans la sphère publique, le transport et ses infrastructures étant les plus concernés (BONNAFOUS A., Conférence introductive du SITRASS 7, 2007). A Dakar comme à Lomé même si les moyens les plus importants sont apportés par les Etats pour faire face aux charges d'investissement et de fonctionnement, « *les pouvoirs publics, confrontés à la contrainte des ressources ont du mal à suivre la croissance de la demande de mobilité par la construction de nouvelles infrastructures et l'entretien de celles qui existent* » (MBOW L. S., 2017). « *Les financements du secteur privé et des collectivités locales restent jusque-là très faibles* » reconnaît Khadim CISSÉ, directeur des études et de la stratégie du CETUD.

Dans ces deux villes où l'urbanisation est croissante et où les infrastructures de « *mass transit* » font défaut, il est évident que la mobilité ne peut plus être assurée par l'offre de transport qui subsistait jusqu'alors. Se pose alors la problématique d'un financement adapté des nouvelles solutions de mobilité au regard de l'importance des coûts des projets de « *mass transit* » qui ne peuvent être portés uniquement par la sphère publique. Comment attirer d'autres investisseurs ? Les formes de gouvernance de la mobilité à Lomé et à Dakar sont-elles de nature à attirer les investisseurs ? Quels impacts sur le déploiement de projets structurants ? Et en quoi le BRT de Dakar peut-il être présenté comme un exemple réussi de projet « *fédérateur* » en termes de gouvernance et de financement de la mobilité ?

Le présent article qui s'appuie sur une mise en regard de l'environnement des transports à Lomé et à Dakar permet de faire apparaître une différenciation des processus à l'œuvre et de comprendre les difficultés liées au financement de la mobilité. Il examine les solutions de financement des projets en s'appuyant notamment sur l'exemple du BRT de Dakar. Le choix de ces deux villes illustre une volonté de mettre en perspective les problématiques de financement dans des contextes différents de maturité de la gouvernance de la mobilité. En effet à Dakar, le CETUD a été créée en 1997 puis ses compétences ont été réajustées en 2022. Il pilote depuis 2005 le renouvellement du parc des transporteurs privés regroupés au sein de l'Association de Financement des Professionnels du Transport Urbain (AFTU), le Plan de Mobilité de Dakar 2035 et le projet de BRT. Par contre à Lomé, la gouvernance de la mobilité est encore centralisée. Le pouvoir central peine à transférer cette compétence vers une structure

dédiée et il n'existe pas de projet structurant impliquant les transporteurs privés. S'agissant de la planification de la mobilité, le ministère des transports a lancé en 2023 un Plan de Mobilité. Enfin, à Lomé, la compagnie publique SOTRAL créée en 2008 assure le transport urbain alors qu'à Dakar, elle a cessé ses activités en 1998, puis a été remplacée en 2001, par une compagnie à capitaux publics et privés (LOMBARD J., 2006).

L'approche méthodologique adoptée pour réaliser cette mise en regard repose volontairement sur un dispositif qualitatif. La mobilité urbaine est appréhendée à travers des observations des faits de déplacement à l'échelle des deux villes d'une part, et d'autre part de l'intermodalité entre BRT et transports privés (aménagement d'itinéraires dédiés et de pôles d'échanges, etc..) à Dakar. Ensuite, nous avons mené entre janvier et mai 2023 des entretiens semi-directifs avec des acteurs clés choisis pour leurs expertises en matière de gouvernance et de financement de la mobilité. A Lomé, une dizaine de personnes a été interrogée : secrétaire général du ministère des transports, directeur et responsable d'exploitation de la SOTRAL, responsable de projets du District Autonome du Grand Lomé (DAGL), transporteurs privés et autres responsables projet de l'Agence Française de Développement (AFD). A Dakar une quinzaine de personnes a été interviewée : directeur et responsable de projets au CETUD, transporteurs privés, chefs de projets AFD et autres responsables de Meridiam (fonds de Private Equity, concessionnaire du BRT). Nous avons privilégié un public cible de personnes ressources qui participe à l'élaboration des solutions de mobilité pour mieux appréhender les difficultés de financement. Notre analyse repose sur des données bibliographiques et sur des enquêtes de terrain réalisées à Lomé où la gouvernance de la mobilité est encore en cours de construction et à Dakar où le CETUD est l'une des plus anciennes AOM en Afrique.

2. Lomé et Dakar : deux différentes formes de gouvernance de la mobilité qui impactent la mise en œuvre des projets structurants

2.1 Une gouvernance de la mobilité « centralisée » à Lomé et dédiée au CETUD à Dakar

Avec 2 188 376 habitants en 2022 contre 1 432 453 en 2010¹, Lomé qui représente 27 % de la population du Togo est une ville en pleine croissance avec d'importants défis en matière de mobilité. Le DAGL dont les organes de gouvernance ne sont pas encore en place², et qui regroupe 13 communes est l'autorité locale représentant la ville. Aux termes de la loi n° 2022-

¹ Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et Démographiques (INSEED), 2022.

² Le Togo a organisé en juin 2019 les élections municipales, les premières depuis celle de 1987. Le processus de décentralisation est donc encore récent avec une mise en place progressive des organes de gouvernance. De plus, cette situation s'explique aussi par les hésitations politiques du pouvoir central au regard de l'importante stratégie du DAGL d'un point de vue électoral. Le contrôle du DAGL est un enjeu politique majeur au Togo.

011 relative à la décentralisation³, l'organisation de la mobilité est une compétence partagée entre le DAGL et l'Etat. Parallèlement, les communes ont la compétence propre dans le domaine de la création et la gestion des gares routières et aires de stationnement. Dans les faits, les modalités de partage de la compétence ne sont pas indiquées. Et face à la faiblesse des ressources humaines et financières du DAGL et des communes (absence d'équipe mobilité), la gouvernance de la mobilité à Lomé reste centralisée au ministère des transports avec de faibles pouvoirs confiés aux collectivités. La mobilité y est construite suivant une approche par projet sans une véritable planification déclinant une vision et une politique. Cette approche qui se traduit par des réponses de court terme devient des obstacles pour une vision durable. Parmi ces obstacles, le Programme de Politiques de Transport en Afrique Subsaharienne (SSATP) en identifie plusieurs dont (MOUDJED M. et TOMASONI L., 2019) :

- un manque de clarté dans les responsabilités et la coordination entre entités ;
- la préférence pour des objectifs de court terme qui compromettent la mise en place d'un processus décisionnel conséquent avec une structure de gouvernance bien identifiée ;
- des ressources financières insuffisantes qui étouffent la réalisation de projets.

Ainsi à Lomé, la planification, le financement, l'organisation et la gestion des transports relève du ministère des transports. Ce dernier assure avec le ministère de l'économie et des finances et le DAGL, la tutelle de la SOTRAL comme le montre la figure ci-dessous.

Figure n°1 : Autorité de tutelle et principe de concession du service de la SOTRAL



Source : SOTRAL (2023)

Malgré la centralisation de la compétence, le pilotage de certains sujets de mobilité avec le ministère des travaux publics qui coordonne les constructions d'ouvrages publics est limité. Lors de nouveaux projets, les emprises sont définies sans une prise en compte des fonctionnalités de transport (pas de voies réservées aux bus). La SOTRAL n'est pas toujours associée aux travaux de requalification d'axes et les bus ne sont pas pris en compte dans les

³ Au Togo, la loi n° 2022-011 distingue 3 types de compétences : les compétences propres aux collectivités territoriales, celles partagées entre les communes et l'Etat central et celles transférées à l'Etat central.

aménagements (positionnement des arrêts de bus notamment). En outre, plusieurs faiblesses sont identifiées en matière d'organisation du transport artisanal (SSATP, 2019) :

- le développement récent des tricycles, n'est pas pris en compte,
- pas ou peu d'aménagement de points d'arrêts des taxis-ville,
- l'essentiel des taxis-motos reste informel ce qui limite les capacités d'encadrement et ne permet pas aux pouvoirs publics de bénéficier de la manne financière des taxes.

En fait, le ministère des transports rechigne à se dessaisir d'une partie de ses prérogatives. Il hésite à donner plus de moyens et de pouvoir au DAGL, tergiverse sur les options de gouvernance et envisage rarement la solution d'une structure d'organisation et de coordination de la mobilité. « *En définitive, l'impression qu'on cède avec difficulté un pouvoir à autrui introduit le doute sur la possibilité de développer* » (LOMBARD J., ZOUHOULA BI M.R., 2008) une structure de gouvernance de la mobilité à Lomé. Ici, l'enjeu pour l'Etat est de déléguer la compétence transport au DAGL et d'abandonner les interventions directes. Il pourrait ainsi se concentrer « *sur la définition d'un cadre dans lequel les opérateurs multiples doivent exercer leurs propres responsabilités : c'est la fonction de régulation qui doit être revalorisée et qui suppose un renforcement institutionnel* » (GODARD X., TEURNIER P., 1992).

Le besoin de régulation nouvelle et non centralisée (gouvernance de l'Etat) en matière de mobilité n'est pas récent à Lomé et à Dakar. Il fait suite au retrait des Etats à partir des années 1980 après la faillite des entreprises nationales de transports au lendemain des indépendances (compagnies de transport routier, compagnies de chemin de fer, etc.). Prônée par la Banque Mondiale dès le début des années 1990 à travers le SSATP, la prise en compte du secteur privé dans le cadre de la régulation de la mobilité a fait son chemin (LOMBARD J., ZOUHOULA BI M.R., 2008). Dès les années 1990, plusieurs pays (Sénégal, Côte d'Ivoire, etc.) admettent l'idée d'avoir « *une autorité cohérente avec la couverture spatiale des systèmes de transport et avec les arbitrages intermodaux à effectuer* » (GODARD X., 1994). Dès 1992, SSATP fait de Dakar une ville pilote de la nouvelle régulation de la mobilité.

Contrairement à Lomé, la compétence « *transport* » à Dakar est dédiée au CETUD dans le cadre d'une loi. Cette dernière reste une structure centralisée contrairement à certaines formes décentralisées d'AOM. En effet, contrairement aux AOM françaises⁴ gérées par les collectivités

⁴ Selon le Groupement des autorités responsables de transport, une AOM est une personne publique compétente chargée de l'organisation des mobilités au sein de son ressort territorial. Il peut s'agir de : une métropole, une communauté urbaine, une communauté d'agglomération, une communauté de communes, un syndicat mixte (à qui les membres ont transféré leur compétence), une île monocommunale, ou encore une région.

locales, le CETUD est un établissement public à caractère professionnel dont le directeur est nommé par décret présidentiel. En avril 2022, une nouvelle loi (cf. tableau n°1) a notamment fait évoluer sa dénomination, son périmètre et ses compétences :

- **sur la nouvelle dénomination** : elle tient désormais compte de la « *durabilité* » et témoigne de la volonté du Sénégal d'inscrire la mobilité comme l'un des axes prioritaires dans l'atteinte des objectifs de développement durable ;
- **sur le périmètre géographique** : il va désormais au-delà de la région de Dakar et a pour objectif d'anticiper la conurbation de l'espace Dakar-Mbour-Thiès et assurer une meilleure desserte des plateformes multimodales comme l'Aéroport International Blaise Diagne, les zones économiques spéciales et les pôles touristiques ;
- **sur les compétences nouvelles** : outre l'accompagnement de Dakar, de Thiès et autres dans la définition des stratégies de mobilité, le CETUD à la demande de l'Etat pourrait désormais gérer les infrastructures et équipements nécessaires à la mobilité urbaine et à la régulation des transports publics dans d'autres territoires.

Tableau n°1 illustrant l'évolution des compétences du CETUD

	Dénomination	Ressort territorial	Compétences
CETUD Avant la loi d'avril 2022	Conseil Exécutif des Transports urbains de Dakar	Région de Dakar	<ul style="list-style-type: none"> - Déterminer des lignes et les modalités d'exploitation ; - Rédiger les appels d'offres, la passation des conventions avec les transporteurs et le contrôle de l'exécution des contrats ; - Proposer une tarification et gérer l'intégration tarifaire ; - Elaborer des critères d'accès à la profession de transporteurs ; - Améliorer le niveau de service des infrastructures ; - Améliorer le parc pour contribuer à la lutte contre la pollution.
CETUD Après la loi d'avril 2022	Conseil Exécutif des Transports Urbains Durables	Région de Dakar et Région de Thiès	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborer des stratégies de mobilité urbaine durable ; - Œuvrer à la modernisation des transports publics urbains ; - Assurer la régulation des transports publics de voyageurs ; - Veiller à l'organisation de la circulation et du stationnement ; - Assurer un rôle de soutien à l'aménagement urbain ; - Accompagner les collectivités locales, autres que celles de Dakar et Thiès, dans la définition de stratégies de mobilité - Gérer les infrastructures et équipements nécessaires à la mobilité urbaine et à la régulation des transports publics.

Source : Loi n° 2022-05 (15 avril 2022), loi n° 97-01 (10 mars 1997) et décret n° 2001-557 (19 juillet 2001).

En dehors de ces ajustements (dénomination, ressort territorial et attributions du CETUD), les modifications proposées ont également pour objectif d'améliorer la gouvernance de la mobilité. Historiquement (cf. tableau 2), l'une des forces du CETUD reposait sur une gouvernance qui intégrait au sein de l'assemblée plénière (Conseil d'Administration) outre les représentants des ministères, les collectivités locales et les transporteurs privés représentés par deux organisations représentatives. Cette structuration de la gouvernance était de nature à faciliter la co-construction d'une politique d'intégration de toutes les mobilités y compris artisanales à Dakar.

En effet, en étant co-administrateurs du CETUD, les transporteurs privés participaient directement à la prise de décisions concernant les projets structurants en matière de mobilité. C'est l'exemple du projet de BRT de Dakar dont le tracé et la complémentarité avec les transporteurs privés censés assurer le report modal et assurer le dernier km à travers la desserte fine du territoire ont été discutés et validés en amont au sein de l'assemblée plénière. « *La capacité à mobiliser les acteurs privés autour du projet de BRT a été l'une des principales forces du CETUD* » reconnaît Mathieu PELLER, directeur délégué chez Meridiam. Ainsi, l'assemblée plénière du CETUD représentait une instance de concertation et de prise de décision en amont des projets pour faciliter en aval, leur mise en œuvre.

A contrario, la nouvelle gouvernance renforce le pouvoir central dont les représentants sont quasiment seuls membres du conseil d'administration (CA), affaiblissant ainsi le poids des acteurs privés et des collectivités locales désormais relégués dans des comités consultatifs. Même si cette situation témoigne de la volonté de l'Etat de sortir du CA les acteurs dont la contribution financière est négligeable au titre des projets du CETUD, elle peut inquiéter les investisseurs s'agissant de la capacité de l'AOM à garder les transporteurs privés mobilisés autour des projets structurants.

Tableau n°2 illustrant l'évolution de la gouvernance du CETUD

	Organes de gouvernance
CETUD Avant la loi d'avril 2022	Assemblée plénière jouant le rôle de Conseil d'Administration : <ul style="list-style-type: none"> - 6 représentants de l'Etat : des ministères, - 5 représentants des collectivités locales de la région de Dakar (Région et mairie), - 6 représentants des opérateurs et associations professionnelles de transports publics et de consommateurs (dont 2 représentants des organisations de transporteurs). Secrétariat permanente, structure d'exécution
CETUD Après la loi d'avril 2022	<ul style="list-style-type: none"> - Conseil d'Administration, organe délibérant composé de 12 membres dont 11 représentants le pouvoir central et 1 membre représentant les travailleurs du CETUD - Direction générale, organe exécutif

Source : Loi n 2022-05 (15 avril 2022), la loi N° 97-01 (10 mars 1997) et décret n°2001-557 (19 juillet 2001).

Du reste, la nouvelle gouvernance apporte une clarification des rôles. En sortant du CA l'opérateur de transport Dakar Dem Dikk (Société anonyme à participation publique majoritaire, concessionnaire du service des transports publics urbains de Dakar par autobus), la nouvelle organisation contribue à distinguer et à séparer clairement le rôle d'AOM de celui d'exploitant. Cependant, une complémentarité est à mettre en place entre le CETUD et la SENTER (Société Nationale de Gestion du Patrimoine du TER). Au sein même du ressort territorial

du CETUD, la SEN-TER a pour mission d'assurer la gestion du patrimoine ferroviaire issu des investissements réalisés dans le cadre du TER et des emprises impactées par le projet. Dans une vision d'intégration de toutes les mobilités à l'échelle notamment de la région de Dakar, cette structuration de la gouvernance par mode (ferré/bus) pourrait constituer un frein. Par contraste avec d'autres métropoles, Durban en Afrique du Sud s'est équipée, dès la première mandature du gouvernement local d'une instance de régulation des transports dotée de tous les pouvoirs et de la capacité politique nécessaires à l'exécution de sa mission (LOMBARD J., ZOUHOULA BI M.R., 2008). Au Nigéria, Lagos Metropolitan Area Transport Authority (LAMATA), placée sous l'autorité du Gouverneur de l'État de Lagos, est depuis 2002 en charge de la conception et l'organisation de toutes les mobilités (ligne de bus, BRT, métro lourd ou léger). Enfin en Ethiopie, à Addis-Abeba depuis 2014, Addis Ababa Road and Transport Bureau (AARTB) organise et régule toutes les lignes de transport public et construit les infrastructures.

L'exemple de Dakar montre que « *le cadre institutionnel est essentiel pour qu'une politique cohérente et durable se déploie* » (GODARD X., 1994) et pour attirer les investisseurs. Même si tous les conflits institutionnels ne peuvent être résolus, il importe de se doter d'une structure avec des compétences claires. Entre Lomé et Dakar, il y a un contraste en matière de mobilité.

Tableau n°3 : Eléments comparatif de l'environnement des transports à Lomé et à Dakar

	Lomé	Dakar
Structure de gouvernance de la mobilité	Ministère des Transports et DAGL	CETUD
Planification : Plan de Mobilité		
Coordination entre différents modes et arbitrage des recettes en cas d'intégration tarifaire	-	
Tarifification	Ministère des Transports	CETUD (uniquement sur le réseau de bus)
Réseaux : détermination des lignes à desservir et modalités d'exploitation	-	
Contrats avec les transporteurs agréés	-	CETUD
Amélioration des infrastructures de transport	Ministère des Transports	
Amélioration du parc y compris privé	Ministère des Transports (uniquement parc SOTRAL)	
Etudes et formations	-	

Sources : Document interne du CETUD et enquête de terrain à Lomé.

La nécessité d'une nouvelle régulation dans les transports s'impose donc à Lomé. Avec la mise en place du DAGL, la présence importante d'entreprises privées donnant un paysage des transports aux visages multiples et en crise, le ministère des transports doit sortir de la posture post-indépendance ou l'on avait vu les États s'impliquer dans le transport au point de devenir eux-mêmes transporteurs. Autrement dit, l'existence notamment du secteur privé oblige à mieux prévoir l'organisation des transports en réformant les modes de régulation et de financement

(LOMBARD J., ZOUHOULA BI M.R., 2008). La stabilisation du cadre institutionnel est un élément structurant pour le financement des projets de « *mass transit* ».

2.2 Des projets structurants qui peinent à voir le jour à Lomé et qui émergent à Dakar

Le paysage de la mobilité à Lomé et à Dakar nécessite des « *systèmes de transports régulés et portés par des professionnels aguerris* » (LOMBARD J., 2006). En effet, les transports en commun y présentent une spécificité : une tarification basse imposée par les Etats pour attirer les usagers, face à des investissements importants. Ainsi, les ressources du secteur public (Etat central) restent dominantes pour financer les infrastructures lourdes ou pour compenser les déficits d'exploitations. A Lomé, malgré ces subventions, le compte d'exploitation de la SOTRAL reste déficitaire. Ici, la centralisation de la compétence transport s'accompagne d'une prise en charge des dépenses d'investissement et du déficit d'exploitation⁵ de la SOTRAL par l'Etat. Ce dernier a mis en place depuis 2021, un programme d'investissement sur 3 ans destiné à l'acquisition de 250 bus neufs. L'objectif est d'améliorer l'offre et l'attractivité d'un réseau dont l'exploitation est déficitaire et sous assistance financière de l'Etat.

Tableau n°4 Illustration des dépenses et recettes d'exploitation du réseau SOTRAL à Lomé

Année	Dépenses d'exploitation	Recettes d'exploitation	Déficit d'exploitation	Subvention de l'Etat
2019	640 740 035	758 173 830	-117 433 795	200 000 000
2020	548 839 645	837 199 051	- 288 359 406	200 000 000
2021	1 497 892 104	714 370 090	-783 522 014	200 000 000
2022	1 432 144 868	889 420 340	-542 724 528	200 000 000

Sources : Données collectés auprès de la SOTRAL lors des enquêtes de terrain en janvier 2023

Parallèlement, « *la SOTRAL travaille sur un projet de priorité aux feux et de couloir de bus afin d'améliorer la vitesse commerciale du réseau* » souligne Dr Michel TINDANO, secrétaire général du ministère des transports routiers, aériens et ferroviaires et par ailleurs directeur général de la SOTRAL. La modernisation du réseau de mobilité est une urgence à Lomé car le bus SOTRAL jouit d'une piètre réputation. Il est considéré comme le « *transport du pauvre* » et joue un rôle anecdotique dans la mobilité : moins de 1% des déplacements en transports publics et moins de 0,5% des déplacements motorisés (SSATP, 2019) contre 6 % pour Dakar Dem Dikk (DDD) à l'échelle de l'agglomération dakaroise. De plus, contrairement à Dakar où deux Enquêtes Ménages Déplacements (2000 et 2015) ont permis de collecter des informations afin de faire une analyse des enjeux et de bâtir une stratégie, il existe très peu de données

⁵ L'Etat verse une dotation à la SOTRAL pour compenser le déficit d'exploitation.

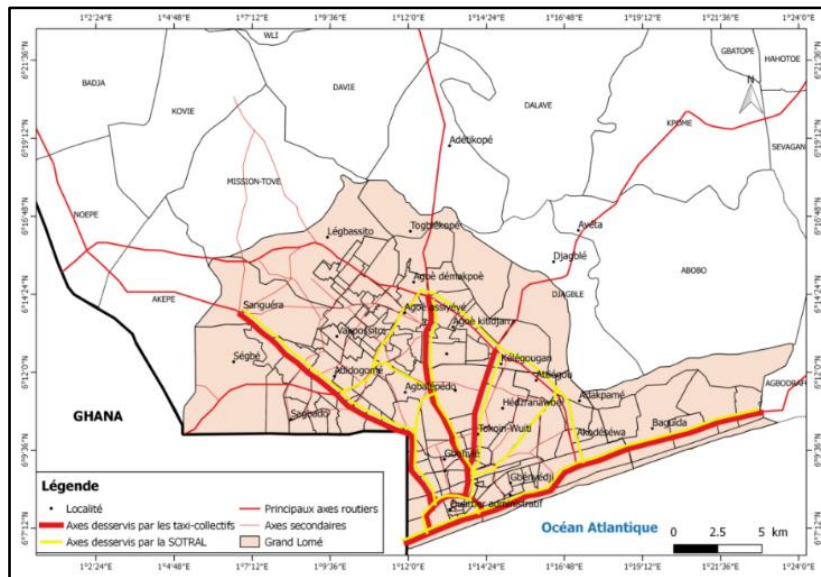
d'enquêtes sur la mobilité à Lomé. La démarche de Plan de Mobilité Urbaine Durable (PMUD) préconisée par le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain en 2015 et qui avait été lancée en 2016 et stoppée faute de moyens n'a été finalement relancée qu'en mai 2023. Piloté par le ministère des transports et le DAGL, le PMUD financé par l'AFD et l'Union Européenne dans le cadre du programme « *Mobilise your City* » sera donc le premier document de planification de la mobilité à l'échelle de la métropole. En revanche, la planification des projets de mobilité est une pratique relativement ancienne à Dakar :

- Plan de Déplacements Urbains de Dakar (2008-2025) élaboré en 2007,
- Lettre de Politique des Déplacements Urbains (2015-2020) pour la construction d'un réseau métropolitain de transport collectif prioritaire sur l'automobile : BRT et TER,
- Plan de Mobilité Urbaine Durable (2019-2035) pour répondre aux 14,5 millions de déplacements attendus en 2035 contre 9 millions réalisés quotidiennement aujourd'hui.

On observe donc qu'à Lomé, l'absence d'une structure de gouvernance de la mobilité clairement identifiée, interlocutrice des investisseurs, dotée d'une équipe capable de porter les projets représente un handicap à l'émergence des projets structurants. Cette fragilité de la gouvernance peut d'ailleurs engendrer des surcoûts dans le cadre des quelques rares projets initiés car elle peut conduire les acteurs privés à prendre des mesures de garanties drastiques.

Le déficit de projets structurants de mobilité à Lomé est surtout lié à une insuffisance de portage (technique et institutionnel) et de qualité des projets plutôt qu'à un manque de bailleurs pour les financer. On y observe un manque de projets planifiés conçus et développés. Il y a beaucoup de bonnes idées mais peu de projets. « *Cela s'explique surtout par des difficultés à les concevoir car les équipes, sont généralement sous dimensionnées et sous-payées* » souligne Mathieu PELLER (op.cit.). Et pourtant, avec plus de 2 M d'habitants et au regard des flux de mobilité observés chaque jour sur les principaux axes de circulations, il urge de travailler à minima sur le financement d'un projet de BRT (mode de transport par bus de masse avant d'aller vers les modes ferrés plus capacitaires et plus coûteux).

Carte n°1 : Principaux axes desservis par les taxi-collectifs et la SOTRAL



Source : Données de l'INSEED 2022, adaptées VIMENYO M. et AGBOGAN A., 2023

Mais si Lomé veut s'engager dans un projet de BRT avec un recours au financement privé sous la forme d'un partenariat public-privé à long terme par exemple, il sera nécessaire de travailler en 3 étapes (MARTOR B. et DIAWARA O., 2022)⁶ :

- le développement, la structuration et le financement du projet : la conception du projet, la négociation et la signature des contrats, la constitution du capital, la souscription de la dette sont réalisées durant cette étape qui se termine par un « *closing financier* » ;
- la construction des infrastructures : les ressources financières mobilisées précédemment sont utilisées pour construire les infrastructures. Cette phase se termine par une mise en service commerciale de l'infrastructure de transport ;
- l'exploitation de l'infrastructure de transport : cette étape est caractérisée par une exploitation de l'infrastructure afin de générer du cash-flow (par une facturation usagers ou par un versement direct de la partie publique) qui permettra le remboursement de la dette et l'acquittement de retour sur investissement des actionnaires.

Le pilotage de ces étapes nécessite la mise en place d'une structure (exemple AOM) porteuse du projet. Cette dernière doit disposer d'une équipe projet compétente et/ou peut se faire accompagner. A ce titre, pour l'AFD, les projets de tramways du Maroc sont des projets exemplaires. La stratégie développée est basée sur le financement de projet avec la mise en place d'une société de projet qui a les capacités techniques et financières, notamment en réimportant des compétences de la diaspora et en valorisant à leur juste valeur les forces vives

⁶ L'AOM peut aussi réaliser le financement du projet sur fonds propre ou à travers un emprunt.

locales. D'un point de vue financement, fait remarquer Antoine CHEVRE (op. cit.), « *le modèle est celui d'un fonds national FART avec 40 % d'emprunts extérieurs et 60 % en fonds propre qui prend en charge l'investissement et le déficit des 3 premières années* ». Aussi apparaît-il clairement que les critères dimensionnant pour réussir à mobiliser les bailleurs de fonds autour des projets structurants de mobilité sont :

- la pertinence du projet : son inscription dans un système planifié de mobilité urbaine et la robustesse des études préalables,
- la gouvernance et les capacités humaines et techniques à mener à bien des projets d'interfaces complexes par essence ainsi que la capacité à générer des recettes associées et/ou les capacités financières pour assurer un niveau de maintenance et une viabilité dans le temps de l'exploitation pour éviter le piège des subventions d'exploitation. En effet, selon Antoine CHEVRE (op. cit.) il est plus pertinent de privilégier les systèmes « *au petit équilibre* », c'est-à-dire n'ayant pas besoin de subvention récurrentes d'exploitation et dont on sait qu'elles sont compliquées à mobiliser sur le long terme.

A ce propos, il est important de souligner que les contributions publiques sous forme de subventions ou de taxes offrent une stabilité dans le cadre des financements d'infrastructures de mobilité (ITF, 2024). Mais ces financements doivent davantage être consacrés aux dépenses d'investissement qu'à celles de l'exploitation. Mais alors comment couvrir les coûts d'exploitation et moins dépendre des subventions publiques ? Au regard de la tarification sociale appliquée aux TC, l'atteinte du « *petit équilibre* » ne peut se reposer exclusivement sur les recettes de trafic usagers. Elle doit se faire par une augmentation de la fréquentation et par la combinaison des sources de financement pour limiter le risque ou le poids des subventions publiques. Parmi ces financements annexes, on peut citer :

- la publicité : elle peut être déployée dans les véhicules, les arrêts et gares,
- les parrainages : il s'agit par exemple de la vente de droits de dénomination d'une gares/station ou du parrainage du réseau (exemple Sunu – BRT à Dakar)

Il est important de mobiliser ces ressources supplémentaires et les recettes tarifaires pour les dépenses d'exploitation et de réserver davantage les taxes au budget d'investissement (ITF, 2024).

Du reste, dans le contexte actuel, Lomé peine à remplir les conditions évoquées plus haut afin de mobiliser les bailleurs de fonds autour de ses projets. L'urgence est donc de mettre en place une structure de gouvernance. De plus au regard de la faiblesse des ressources financières

internes et dans la perspective de la mobilisation d'autres outils et sources de financement (exemple des PPP), la future AOM doit être en mesure d'assurer les missions de préparation, de la passation et de gestion de projets. L'objectif est de bâtir des projets « *bancables* ». La « *bancabilité* » n'étant pas à confondre avec la rentabilité. Cette distinction est d'autant plus importante que l'objet « *transport* » présente naturellement un profil de rentabilité faible du fait de la tarification volontairement basse. La notion de « *bancabilité* » est définie comme un état dans lequel un projet est suffisamment attrayant et solide pour bénéficier d'un financement en dette...un projet présentant une meilleure « *bancabilité* » entraîne un accès facile à un financement plus important et/ou de meilleures conditions en termes de montant de la dette, de durée, du prêt, et du coût du prêt (MARTOR B. et DIAWARA O., 2022). En outre, un projet « *bancable* » implique une structuration financière, économique et technique solide ainsi qu'une allocation appropriée des risques. Plus le projet de mobilité présente des risques (trafic, exploitation, etc.) et d'incertitudes moins les prêteurs seront intéressés. A Dakar, le CETUD s'attèle à élaborer des projets « *bancables* ».

Contrairement donc à Lomé, le CETUD doté de la compétence transport et d'une équipe dédiée, mène des études de faisabilité pour adresser la demande de mobilité mais aussi pour rassurer et attirer les bailleurs de fonds. Ainsi, Dakar arrive grâce à l'apport de ces bailleurs (y compris privés) à faire émerger des projets structurants (exemple du BRT de Dakar). Mais une partie importante des financements est encore portée par l'Etat. « *Le Sénégal avait créé dès 1997 un fonds de développement des transports urbains (FDTU). Ce dernier devait être alimenté sur une base paritaire par l'Etat, les collectivités locales de la région de Dakar et le secteur privé, à raison de 400 millions F CFA pour chacune de ces trois catégories de contributeurs, soit un budget annuel total de 1,2 milliard FCFA. Dans les faits, ni les collectivités, ni le secteur privé n'ont réellement alimenté ce fonds* » reconnaît Khadim CISSÉ (op. cit.). Comme à Lomé, l'apport des collectivités locales à Dakar se résume essentiellement à des contributions indirectes à travers l'aménagement de la voirie ainsi que la mise à disposition de bâtiments et autres infrastructures urbaines. Il n'y a quasiment pas de financement direct dans les projets de transport en commun. Cette situation s'explique par l'incertitude de l'impact des fonds sur les territoires et par la faiblesse des ressources financières liées à une fiscalité locale peu développée et à des dotations générales pas toujours en cohérence avec la décentralisation des compétences en matière de mobilité. A part le pouvoir central, les autres parties prenantes sont donc bien en peine de verser leur participation. Aucun projet de loi accepté par tous ne venant fixer les modalités de versement (le premier projet préconisait l'instauration de taxes mais a été

refusé par l'État). Le principe de la parité est donc réduit à néant et replace l'État au centre du dispositif, écartant du même coup les collectivités locales et atténuant l'autonomie de la structure (LOMBARD J., ZOUHOULA BI M.R., 2008).

En 2020, la loi d'orientation et d'organisation des transports, a créé un nouveau fonds : le Fonds de Développement des Transports Terrestres (FDTT) doté d'une personnalité juridique. Mais à ce jour, les ressources identifiées (fiscales et apports des bailleurs de fonds) pour alimenter le FDTT ne sont pas mobilisées. En attendant, le pouvoir central l'alimente à hauteur de 1,5 milliard F CFA par an. Ce budget est réparti entre les dépenses de fonctionnement (30%) et les dépenses d'investissement (70%). Du reste, le FDTT pourrait s'inspirer de l'exemple marocain du Fonds d'Accompagnement des Réformes du Transport (FART) alimenté par le budget de l'Etat et la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) : les collectivités locales soumettraient des projets et des demandes de cofinancement au FDTU qui soutiendrait alors l'initiative locale.

En dehors du FDTT, le CEDUT fédère d'autres structures et bailleurs internationaux autour de ses projets pour financer à la fois les infrastructures, l'exploitation et la maintenance :

- le Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques (FONSIS) au Sénégal : il s'agit d'une source attrayante de financement en raison des investissements à long terme et une garantie pour mobiliser d'autres acteurs privés (Cf. projet de BRT de Dakar)
- les institutions financières : les banques et/ou institutions bilatérales ou multilatérales jouent un rôle important en apportant des crédits séniors. Il s'agit notamment de la Banque Mondiale, la Banque Européenne d'Investissement, l'AFD, China Overseas Infrastructure Development and Investment Corporation (COIDIC), etc.

En dehors de ces acteurs institutionnels, le CEDUT mobilise également les fonds d'investissement privés. Ces derniers, dotés d'importantes capacités d'investissement sont nombreux en Afrique. Il s'agit notamment de STAO, Meridiam, Africa50, etc. Certains d'entre eux n'hésitent pas à mettre en place des groupements d'entreprises (exploitant, industriel, etc.) pour décrocher la concession de TC : c'est l'exemple de Meridiam dans le cadre du BRT de Dakar. Mais alors quid du secteur privé local sénégalais ?

Il est important d'indiquer que le secteur privé local au Sénégal est frileux en matière de financement de la mobilité au regard de la nature de l'objet « *transport* ». En effet, les projets de mobilité nécessitent des investissements importants et une dette à maturité longue. Or, les banques commerciales locales sont souvent incapables en raison d'un faible capital ou de dispositifs locaux ou des règles harmonisés régionaux de fournir des prêts à long terme

(MARTOR B. et DIAWARA O., 2022). Ces banques sont d'autant plus réticentes, qu'outres les risques d'exploitation, le risque lié au trafic est généralement porté par le privé avec des tarifs fixés par l'Etat. Dans ce contexte, le cadre tarifaire imposé par l'Etat et les prévisions de trafics sont des éléments incitatifs ou dissuasifs pour les investisseurs. Le financement de projet étant basé sur le principe d'un remboursement des coûts d'investissements et d'exploitation par les revenus générés (recettes tarifaires) par l'exploitation de l'infrastructure. Autrement dit, ce sont les cash flows générés par le projet qui permettront de le rendre « *finançable* ». Dans le cadre de la mobilité, « *pour réaliser un projet, il faut mobiliser les ressources financières. Pour cela, il est important d'avoir des garanties sur les revenus et pour avoir ces garanties, il est nécessaire d'avoir des études de trafic crédibles* » souligne Mathieu PELLER (op. cit.).

Même s'il est difficile de mobiliser les ressources privées locales pour financer la mobilité, on observe quelques innovations à Dakar. L'AFTU qui regroupe 14 GIE (Groupement d'Intérêt Economique) de transporteurs privés bénéficie d'un financement de la part de banques commerciales sénégalaises (DIAMOND BANK, Banque Régionale de Solidarité, etc.) dans le cadre du programme de renouvellement du parc initié par l'État et la Banque Mondiale. Ces prêts remboursables sur 5 ans sont garantis par l'Etat et soutenus par la mutuelle d'Épargne et de Crédit des Transporteurs MECTRANS créé par les acteurs privés avec l'appui du CETUD. En effet, MECTRANS, institution de micro-finance spécialisée dans le domaine du transport assure le financement de l'apport (fonds propre) de 25 % du coût d'acquisition du minibus soit 5 300 000 F CFA exigé dans le cadre du programme. Le reste du financement (75 % soit 15 900 000 F CFA) représentant la partie crédit-bail est pris en charge par l'Etat à travers l'AFTU. Outre cet apport, la MECTRANS octroie également des crédits flash (crédits aux chauffeurs, crédits réparation de véhicule, crédits achat pneus, etc.) aux transporteurs privés. En soutenant ce projet de micro-finance, le CETUD contribue à la professionnalisation ainsi qu'au verdissement du parc de ces acteurs privés importants dans la réussite de son projet de BRT. Ce dernier a été mené à travers une gouvernance claire et un financement structuré autour des partenaires internationaux et locaux.

3. La gouvernance et le financement du projet de BRT de Dakar

3.1 Un BRT 100 % électrique pour répondre à la croissance de la mobilité à Dakar

Le projet de BRT est une réponse à la forte demande de déplacements. Avec plus de 24 % de la population du pays sur 0,3 % du territoire national (CETUD 2022), Dakar concentre plus de 80 % des activités économiques et enregistre 100 000 nouveaux habitants par an. Ce qui a pour conséquence de faire doubler la population entre 2005 et 2030. Le croît démographique

engendre une densification du tissu urbain et un étalement uniquement orienté vers l'Est (DIOP A., 1990). « *De cette situation, découle une forte augmentation des besoins de déplacements, des distances métriques à parcourir, des coûts individuels et collectifs et une accentuation des inégalités d'accès à la mobilité entre les différentes catégories sociales* » (NGOM N., 2021).

A ces enjeux, s'ajoute l'augmentation du parc automobile des particuliers (10 % par an) entraînant des externalités négatives sur l'environnement et l'économie. Les externalités liées aux transports engendrent une perte de recettes estimée à 2 % du PIB annuel (CETUD, 2022).

Dans ce contexte et dans une perspective de croissance économique décarbonée, Dakar a opté pour la mise en place d'un projet de BRT dont les objectifs sont de :

- répondre à la demande de déplacements des populations des zones les plus peuplées ;
- créer un effet structurant du tissu urbain par des aménagements et requalifications urbaines pour un renouveau des centres-villes et du corridor traversé (cf. photos n°1 et 2) ;
- diminuer la congestion routière en favorisant le transfert modal de la voiture vers le BRT ;
- favoriser une intermodalité entre toutes les mobilité (y compris le TER).

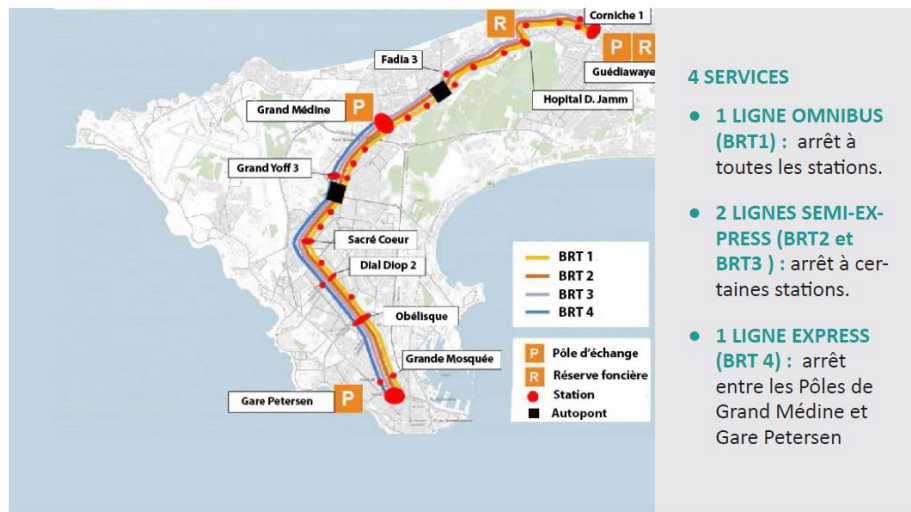
Photos n°1 et 2 illustrant les principes d'aménagement et les travaux du BRT



Source : Données de terrain et CETUD, 2023

Le projet BRT consiste en la réalisation d'une infrastructure sur voies réservées portant sur un linéaire de 18,3 km. Il relie le centre de Dakar (gare routière de Petersen) aux différentes zones de banlieues densément peuplées et abritant une bonne partie de la classe moyenne et populaire de Dakar. Le corridor traverse 2 départements (Guédiawaye et Dakar) et enregistre 23 stations dont 3 pôles d'échanges multimodaux (Guédiawaye, Grand Médine et Petersen).

Figure n°2 illustrant le tracé et les différentes dessertes du BRT



Source : CETUD, 2023

Ce projet qui réduit de moitié le temps de parcours passant de 90 à 45 minutes entre Petersen et Guédiawaye est conçu pour absorber une capacité de transport de 300 000 voyageurs/jour. L'offre de transport alterne des dessertes omnibus (Préfecture de Guédiawaye – Gare de Petersen) et express (Pôles de Grand Médine – Petersen). Ces derniers visent à réduire les temps de parcours en augmentant la vitesse commerciale. Par ailleurs, afin d'optimiser l'exploitation et de garantir le respect des horaires aux stations, le BRT est équipé d'un Système d'Aide à l'Exploitation et à l'Information Voyageurs et d'un dispositif de priorité aux feux/carrefours.

Photos n°3 et 4 illustrant les stations du BRT



Source : CETUD, 2023

Cependant, la principale innovation du projet porte sur le matériel roulant. En effet, le BRT de Dakar est le 1^{er} réseau 100 % électrique au monde avec une flotte de 158 bus articulés. Fabriqués par CRRC (China Railway Rolling Stock Corporation), la technologie des bus repose sur un principe de recharge électrique semi-rapide des batteries qui disposent d'une autonomie de 250

km. Ce matériel permettra une réduction massive de la pollution atmosphérique et de l’empreinte carbone à Dakar, évaluée à 59 000 tonnes de CO2 évités par an (CETUD, 2023).

Photo n°5 montrant le 1^{er} Bus exposé lors de la fête de l’indépendance le 04/04/2023

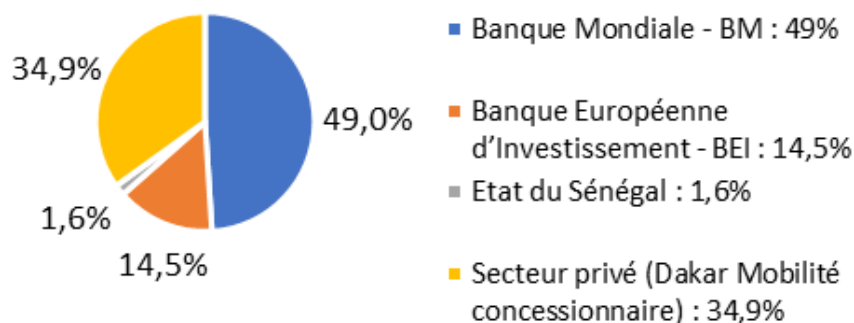


Source : CETUD, 2023

3.2 Une gouvernance du projet incarnée par le CETUD et une structuration financière autour d’un apport important du secteur privé

Le financement du BRT est articulé autour de 2 pôles : l’investissement au titre des infrastructures (voies et systèmes associés), ainsi que l’acquisition du matériel roulant, l’exploitation et la maintenance du réseau. Au total, le projet aura mobilisé environ 300 milliards de F CFA. Les données de la figure n°5 illustrent les apports des différents investisseurs avant les dernières modifications liées aux options de la flotte de bus électriques. Un premier exercice a consisté à identifier les bailleurs (BM et BEI) susceptibles de contribuer à financer les infrastructures (voies et systèmes associés), puis dans le cadre d’une concession à mobiliser les acteurs privés pour le financement de l’acquisition du matériel roulant, l’exploitation et la maintenance du réseau. La délégation de service public (DSP) a été signée le 21 mars 2022 pour une durée de 15 ans, entre l’Etat du Sénégal représenté par le CETUD et le concessionnaire Dakar Mobilité SA détenu à 70 % par Meridiam et à 30 % par le FONSIIS.

Figure n°3 illustrant la structuration du financement du BRT de Dakar



Sources : CETUD (2023). Mise en forme Cheikh Ibrahima NDIAYE

Le secteur privé (local et international) assure donc près de 35 % des investissements du projet. Meridiam prévoit de lever un investissement de 128 milliards de F CFA à l'issue des 15 ans d'exploitation⁷. De son côté, le FONSI à travers ses 30 % de Dakar Mobilité SA porte en réalité la participation au capital des opérateurs privés locaux. En effet, une convention de 2 ans renouvelable entre le FONSI et les opérateurs privés, valide cette stratégie qui permet à ces derniers, d'être membre du conseil d'administration de Dakar Mobilité et d'être impliqués dans le projet. Cette stratégie du CETUD est différente de celle du LAMATA qui ayant attribué l'exploitation du BRT-Lite de Lagos à une coopérative locale avait noté une détérioration de la qualité de service en dépit des aménagements réalisés. Dans le cadre de ses travaux sur le BRT-Lite, DIALLO F., 2023 souligne que les enquêtés ont attribué cet échec à la mauvaise gestion de la coopérative, notant que leur réflexe de management étaient plus appropriés aux opérations de transport artisanal qu'à celles d'un projet de plus grande envergure. De plus, la coopérative n'aurait pas réinvesti une part suffisante de son chiffre d'affaires dans l'entretien des véhicules, ce qui expliquerait la baisse de la qualité de service (DIALLO F., 2023).

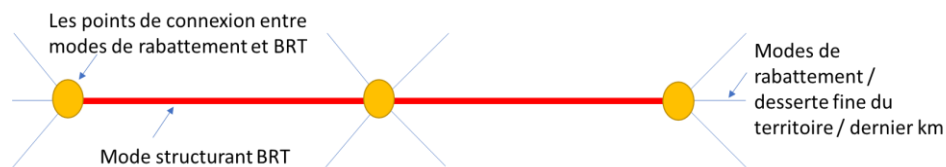
A Dakar, pour rassurer l'investisseur privé Meridiam, le FONSI apporte la garantie de se substituer aux opérateurs privés locaux en cas de défaillance. Ainsi, Dakar Mobilité a la responsabilité du financement du matériel roulant et des équipements associés, de l'entretien et de la maintenance du BRT, du respect des exigences d'exploitation et du versement d'une redevance annuelle basée sur le chiffre d'affaires. En contrepartie, l'autorité concédante, le CETUD, qui supervise l'exploitation, met à disposition les infrastructures et assure leurs entretiens et renouvellements. Mais cette structuration n'est pas sans risque pour le CETUD. Cette configuration présente clairement un risque d'interface. L'infrastructure du BRT étant réalisée et mise à la disposition par le CETUD, des risques d'interface peuvent découler d'une conception inadéquate impactant l'exploitation assurée par Dakar Mobilité.

Par ailleurs le CEDUT mobilise les opérateurs privés pour garantir le service sur les lignes de rabattement. En effet, au-delà de la continuité du réseau structurant à travers la desserte du dernier km, les opérateurs privés constituent des réseaux de proximité et contribuent à remplacer les taxis clandestins et à organiser le rabattement sur le BRT. Mais contrairement à Lagos où LAMATA avait choisi de ne pas interdire aux minibus de desservir le même tronçon que le BRT (DIALLO F., 2023), le CETUD opte pour une complémentarité des modes et des dessertes. Ainsi, en contrepartie de la perte de l'exploitation sur le corridor principal confié à

⁷ Dakar Mobilité SA : données du document intitulé « Signature du contrat d'acquisition de bus électriques avec CRRC dans le cadre du projet du BRT de Dakar ».

Dakar Mobilité, les opérateurs privés locaux ont la charge de l'exploitation des lignes de rabattement censés garantir 60 % de la fréquentation du BRT. Cette stratégie permet au CETUD de traiter le risque lié à la concurrence des opérateurs privés existants en évitant que ces derniers n'exploitent pas des itinéraires parallèles ou ne circulent pas sur le couloir réservé au BRT pour affaiblir les recettes de Dakar Mobilité. Dans ces conditions, il est important de ne pas minimiser le risque lié à la collecte des recettes tarifaires (ITF, 2024). En effet, la mise en place d'un système billettique interopérable associé à une intégration tarifaire peut être une source de simplification du voyage pour les usagers mais présente un risque de recettes sur le BRT qui dépend aussi des paiements effectués auprès des opérateurs de rabattement (et vice versa).

Figure n°4 illustrant le principe de complémentarité BRT / modes de rabattement



Source : Denis Kofi DOWUI, 2023

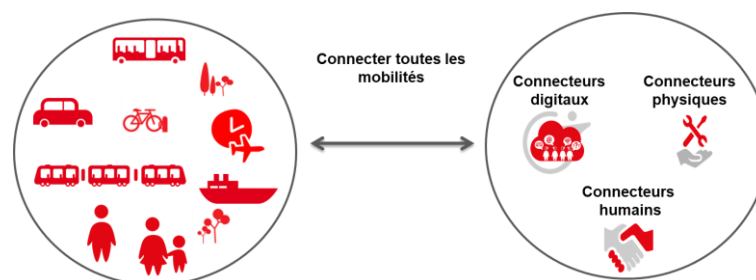
Véritable « biberon » du BRT, « les opérateurs privés qui vont alimenter le BRT sont essentiels dans le modèle de prévision de trafic et donc de recette. La force du CETUD, c'est donc cette capacité à mobiliser et à structurer le réseau des acteurs privés pour la réussite du projet de BRT. Cela contribue à crédibiliser les prévisions de trafic et à rassurer les investisseurs privés » insiste Mathieu PELLER (op. cit.). Il s'agit là d'un des risques les plus importants traités par le CETUD dans le cadre du PPP. En choisissant cette stratégie de couverture du risque trafic, le CETUD consent une garantie de fréquentation minimum sur le BRT. Mais il prend aussi de facto le risque d'interface avec les transporteurs privés. En effet, en adossant une partie du trafic du BRT sur celui des opérateurs privés dans le cadre des rabattements via les lignes secondaires, le CETUD assume le risque de sous-performance sur ces lignes. Mais socio-économiquement, on peut parler d'un compromis équilibré qui permet à la fois de garantir un niveau d'activités aux acteurs locaux avec une possibilité de monter en compétence, mais aussi de fiabiliser les prévisions de fréquentation et une meilleure rentabilité du projet. Cette stratégie témoigne aussi d'une volonté de passer de la concurrence des modes à leurs complémentarités. Car en 2004 malgré l'obtention de 400 autobus neufs, Dakar Dem Dikk a eu les plus grandes difficultés à reconquérir une partie du marché (66 % des transports collectifs dakarois) dont elle disposait encore jusque dans les années 1980 (Godard X. 2002). De plus, cette formule permet au CETUD d'obtenir l'adhésion des transporteurs privés (dont les minibus sont appréciés dans la

grande banlieue, car jugés plus accessibles et ayant une meilleure desserte des quartiers) au projet. Car, l'opposition de ces acteurs mettrait le projet en péril. Dans les pays où ceux-ci sont structurés, ils peuvent faire échouer un projet de BRT : des enquêtés l'ont ainsi mentionné comme facteur d'échec à Accra au Ghana. À Lagos, ces transporteurs ont été associés au projet et se sont d'ailleurs vu offrir le contrat d'exploitation du BRT à condition de se constituer en coopératives (DIALLO F., 2023).

Ici comme ailleurs, il est donc inutile de chercher dans le cadre de la mise en place de projets de mobilité de supprimer certains modes au profit d'autres. L'objectif final du CETUD est d'organiser un service de mobilité qui assure au client voyageur un déplacement fluide et sans contrainte de son point A à son point B, quels que soient les modes empruntés et le handicap. Concrètement, afin de garantir l'attractivité du BRT et une intermodalité efficace avec les lignes de rabattement et le TER, le CETUD travaille sur 3 éléments fondamentaux (figure n°5) :

- les connecteurs physiques : aménagement des pôles d'échanges multimodaux et des stations, lieux de connexions entre BRT, les lignes de rabattement, les taxis, etc. ;
- les connecteurs digitaux : une tarification intégrée et zonale⁸ entre BRT, ligne de rabattement et TER. Des études sont en cours afin de mettre en place un support billettique unique ;
- les connecteurs humains : une information voyageur disponible.

Figure n°5 illustrant d'un schéma de principe de l'intermodalité



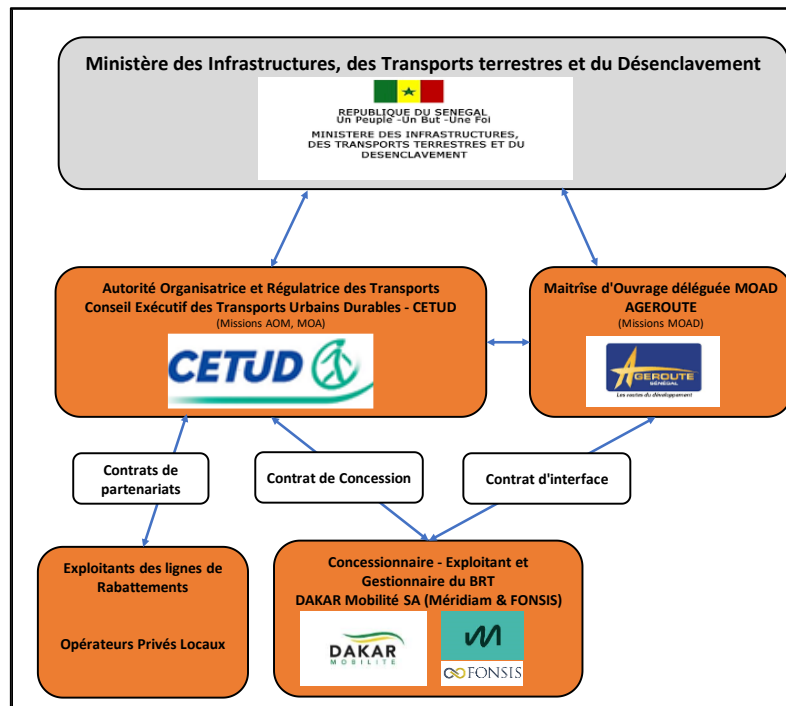
Source : Denis Kofi DOWUI, 2023

La mise en place de ces trois éléments n'est possible qu'à travers une gouvernance forte de la mobilité incarnée par le CETUD et qui doit fédérer l'ensemble des acteurs à l'échelle du bassin de mobilité de Dakar. En effet, le projet du BRT a été porté par le CETUD, maître d'ouvrage assisté sur le plan technique par l'agence AGEROUTE Sénégal. Cette dernière est une structure mise en place par décret le 1^{er} avril 2010 et placée sous la tutelle technique du ministère des

⁸ Trois zones sont définies : Zone 1 : Petersen – Ancienne Piste 1 (Liberté 6), Zone 2 : Grand Yoff 3 – Parcelles 1 et Zone 3 : Fadia 4 – Guédiawaye. Aussi pour assurer un impact social important, certaines populations éligibles pourront bénéficier d'une réduction de 50% sur les tarifs.

transports et la tutelle financière du ministère des finances. Elle est chargée au Sénégal de la mise en œuvre de tous les travaux de construction, de réhabilitation et d'entretien de routes, de ponts et autres ouvrages d'art ainsi que de la gestion du réseau routier classé.

Figure n°6 illustrant le schéma institutionnel de l'exploitation du BRT



Source : Cheikh Ibrahima NDIAYE, 2023

L'exemple du projet de BRT de Dakar montre qu'il est possible de mobiliser des ressources locales et externes (y compris privées) pour faire réaliser un projet de mobilité. Thierry DEAU, PDG de Meridiam est d'ailleurs convaincu que ce ne sont pas les ressources financières qui manquent. « *Les fonds de pension, fonds souverains et compagnies d'assurance notamment, en détiennent suffisamment. Ces institutions disposent, de réserves de capitaux si étendues, qu'il en faudrait juste une infime partie, investie sur le continent africain, pour combler son déficit de financement des infrastructures. L'important pour les Etats africains est d'améliorer l'efficacité du financement public des infrastructures et donc concevoir des projets de qualité, susceptibles d'avoir un impact à grande échelle* »⁹. Et à Antoine CHEVRE (op. cit.) de renchérir « *les bailleurs de fonds sont avant tout des banques de développement. La question centrale est celle d'avoir des projets bancables et viables, le secteur étant un grand pourvoyeur d'éléphants blancs. Si un projet est bien pensé et viable avec un gouvernement ou une ville en capacité de le mener et d'emprunter pour cela, il y aura plutôt trop de bailleurs* ».

⁹<http://africabusinessmag.com/wp/2023/02/08/financement-des-infrastructures-en-afrique-il-faut-un-leadership-des-gouvernements-pour-definir-les-priorites-thierry-deau-president-de-meridiam/>

À Lomé et à Dakar, au regard de la faiblesse des ressources locales, la mobilisation des investissements privés est importante pour financer les projets. De plus, la participation du secteur privé à la mise en place des infrastructures de mobilité peut être justifiée par des gains d'efficacité qui ne sont pas facilement réalisables par le biais des acteurs publics : solutions de conception plus efficaces ou moins coûteuses, meilleur respect des délais et du budget, approche plus proactive de la gestion des risques, etc. (ITF, 2024).

Cependant, « *la mise en place d'un PPP exige un certain nombre de prérequis. Le secteur privé a besoin pour travailler, d'un certain nombre de garanties et le secteur public a besoin de pouvoir contrôler le service rendu...Les PPP ne constituent pas à proprement parler une nouvelle ressource financière. Ils permettent en réalité de mobiliser le secteur privé pour porter temporairement la charge financière, qu'elle soit d'investissement ou de fonctionnement* » (AFD, MEDDE, CODATU, 2014). Ces contrats de partenariats doivent donc être encadrés. En effet, les annulations de partenariats signés par exemple en Amérique Latine qui a fait figure de région privilégiée par les investisseurs privés (48 % des flux financiers entre 1990 et 2001), les débats soulevés et la contestation sociale liée aux partenariats notamment en Bolivie et en Argentine, ont contribué à remettre en cause ce modèle soutenu par les institutions internationales (MARTY F., VOISIN A., 2005). Pour la Banque Mondiale, « *la majeure partie des échecs dans les contrats de partenariats tiennent à la sensibilité de l'équilibre économique des contrats aux crises financières du fait du caractère inachevé des réformes du cadre juridique et institutionnel et du faible poids du capital national, lequel ne peut jouer un rôle d'amortisseur vis-à-vis de capitaux internationaux par nature beaucoup instables et sujets à des mouvements de défiance ou tout simplement spéculatifs* » (IZAGUIRRE A.K., 2004). Aux insuffisances du cadre institutionnel et juridique s'ajoute des difficultés liées à des constructions contractuelles réalistes, exposant les parties à des risques excessifs. En Amérique Latine, 53 % des concessions de transport ont fait l'objet de renégociations en moyenne, respectivement, 3,1 ans et 1,6 an après la signature du contrat (GUASCH J.L., LAFFONT J.-J. STRAUB S., 2003). Dans ce secteur, les annulations de contrats viennent principalement des surestimations des flux de trafic réalisées pendant la construction contractuelle. Ces dernières proviennent souvent d'hypothèses optimistes quant aux prévisions de trafic nécessaires à l'équilibre financier de l'infrastructure et aux capacités à payer des usagers. « *Un tel biais optimiste de la part des entreprises peut venir de l'existence de garanties publiques conduisant les entreprises à mésestimer les risques liés au projet* » (HARRIS C., HODGES J., SCHUR M., SHUKLA P., 2003).

4. Conclusion

Dakar et Lomé doivent faire face à un effet de ciseau entre une demande de mobilité croissante et la limitation des ressources budgétaires étatiques disponibles pour construire les infrastructures dédiées. La tension est d'autant plus exacerbée que le besoin en infrastructure est beaucoup plus fort et que la capacité à lever des fonds sur les marchés de capitaux internationaux est bien plus restreinte ou beaucoup plus coûteuse que pour les villes des pays développés, dont la viabilité financière n'est pas remise en cause (MARTY F., VOISIN A., 2005). Dans ce contexte, la création d'un environnement juridique et institutionnel favorable aux investissements privés internes ou externes devient une nécessité.

Les études empiriques menées sur les contrats de partenariats dans les pays en développement concluent à une efficacité économique si les entreprises prestataires sont soumises à une pression concurrentielle significative comme cela est le cas dans les télécommunications (MARTY F., VOISIN A., 2005). A l'inverse dans les secteurs où la concurrence est bien plus limitée, l'efficacité du contrat suppose un contrôle public bien plus étroit, une définition des droits de propriété et l'établissement d'une régulation incitative bien adaptée (ESTACHE A., TRUJILLO L., 2003). Cependant, il apparaît que le principal handicap par exemple à Lomé est la faiblesse de cette régulation publique. L'approche par projets (financement et portage de l'acquisition des bus par le ministère des transports, co-pilotage du PMUD) a pris le dessus affaiblissant une vision intégrée et inclusive de l'ensemble des acteurs (y compris privés) comme c'est le cas à Dakar avec le CETUD. Or Fatoumata Diallo (2023) à travers l'exemple du BRT-Lite de Lagos indique qu'au regard de l'aspect stratégique des transports urbains dans une ville où les services privés (transport artisanal) assurent la majorité de la desserte de transports collectifs, le soutien de la Banque Mondiale et par ricochet d'autres investisseurs à des projets de mobilité (BRT, TER, etc.) est conditionné à la création d'une autorité organisatrice des transports semi-autonome, qui vise à centraliser les compétences de transport partagées entre différentes structures de l'État. L'objectif aujourd'hui à Lomé est donc d'instaurer une instance de régulation dotée de ressources financières et humaines, interlocutrice des bailleurs pour fédérer les collectivités locales et les opérateurs privés. La multiplicité des intervenants (Etat, DAGL, communes) et l'éclatement de l'offre de transport militent en faveur d'un tel projet.

À Dakar, l'ancrage de la gouvernance de la mobilité a permis de mobiliser l'ensemble des acteurs autour du projet de BRT dont les principaux facteurs de réussite sont notamment :

- un projet bien conçu et piloté de manière inclusive par l'AOM CETUD,

- un partenariat historiquement fort avec les acteurs locaux et informels adhérant au projet et en charge des corridors de rabattement,
- une participation du secteur privé local dans le capital de Dakar Mobilité via le FONSIIS,
- un bon allotissement du projet, de son financement et une analyse des risques de trafic.

Du reste, au regard des enjeux de mobilité à Lomé et à Dakar, il urge d'accroître les financements des collectivités locales afin de prendre notamment en charge : les infrastructures, les enquêtes, les recueils de données utiles pour mieux connaître les enjeux et concevoir les solutions appropriées. L'augmentation de cette contribution financière pourrait passer par :

- une contractualisation AOM-Collectivité qui définirait un plan d'investissement dans les territoires. Un tel projet de cofinancement permettrait une coordination des actions menées et un accroissement des ressources financières. La contribution des collectivités pourrait être inscrite sur les dépenses obligatoires dans leurs budgets annuels une fois le transfert de financement lié au processus de décentralisation effectif,
- une augmentation des reversements des recettes fiscales : les collectivités locales ne reçoivent en général qu'une partie des montants que les lois sur la décentralisation leur attribuent car ces recettes vont dans un pot commun géré par l'Etat et ne sont que partiellement redistribuées aux collectives locales,
- une amélioration des recettes fiscales : ces villes ont une marge de croissance très importante des recettes fiscales qui pourrait résulter d'une meilleure évaluation de l'assiette des impôts locaux ainsi que d'un meilleur recouvrement.

A noter que cet article est réalisé dans le cadre du programme de recherche « *Gouverner et pratiquer la mobilité à l'aune de l'informalité* » financé par le crédit IDA N°5955 TG du CERVIDA-DOUNEDOUN avec le soutien de la Banque Mondiale et de l'Association des Universités Africaines.

Bibliographie

AFD, MEDDE, CODATU, 2014, Qui paie quoi en matière de transport urbain ? Guide de bonnes pratiques.

Africa Transport Policy Program (SSATP), 2015, Policies for sustainable accessibility and mobility in urban areas of Africa. SSATP & SECO. Washington D.C., United States.

CISSOKHO S., LOMBARD J., STECK B., Les transports sénégalais. Ancrages internationaux et dérives locales. DIOP M.C. (dir.), 2013, Sénégal (2000-2012) : les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale. Paris : CRES ; Karthala., p.643-671.

CISSOKHO S., 2012, Réformer en situation de « décharge » : les transports publics à Dakar durant les mandats d'Abdoulaye Wade. Politique africaine, 126 : 163-184.

CROZET Y., 2015, Les transports et le financement de la mobilité, Fondation pour l'innovation politique.

DIALLO F., 2023, Défier la « bonne pratique » : stratégies d'appropriation du Bus Rapid Transit à Lagos, Espaces et sociétés 2023/2 (n° 189), pp. 157 à 173, Éditions Érès.

DIOP A., 2008, Enjeux urbains et développement territorial en Afrique contemporaine. Karthala. Paris, Karthala.

ESTACHE A., 2004, PPI Partnerships vs. PPI Divorces in LDCs (or are we switching from PPPI to PPDI ?), Conference on “Public-Private Partnerships: Theoretical Issues and Empirical Evidences”, Paris, Conseil d'Etat, October.

ESTACHE A., TRUJILLO L., 2003, Efficiency Effects of “Privatization” in Argentina’s Water and Sanitation Services, Water Policy, volume 5, issue 4, pp. 369-380.

EYRAUD L., PATTILLO C., SELASSIE A. A., 2021 ? Comment attirer les fonds privés pour financer le développement de l’Afrique ? Blog du Fonds Monétaire International (FMI).

FITCH R., 2004, Public Private Partnerships: The Next Generation of Infrastructure Finance, Project Finance Special Report, August.

GODARD X., TEURNIER P., 1992, Les transports urbains en Afrique à l’heure de l’ajustement – Redéfinir le service public, Paris/Arcueil, Karthala/INRETS, 243 p.

GODARD X., 2002, Les transports de Dakar : vers une intégration lente, in M.-C. Diop (éd.), La société sénégalaise entre le local et le global, Paris, Karthala : 657-685.

GUASCH J.L., LAFFONT J.-J., STRAUB S., 2003, Renegotiation of Concession Contracts in Latin America. Working Paper, University of Edinburgh.

HARRIS C., HODGES J., SCHUR M., SHUKLA P., 2003, Infrastructure Projects: A Review of Cancelled Private Projects. Public Policy for the Private Sector n° 252, World Bank, Washington D.C.

ICA, 2018, Tendances du Financement des Infrastructures en Afrique, Rapport ICA, 100 pages.

ITF, 2024, The Future of Public Transport Funding, ITF Research Reports, OECD Publishing, Paris.

IZAGUIRRE A.K., 2004, Private Infrastructure: Activity Down by 13 % in 2003, Public Policy for the Private Sector, note n° 274, The World Bank, Washington D.C.

LAKMEEHARAN K., MANJI Q., NYAIRO R., POELTNER H., 2020, Solving Africa's infrastructure paradox, McKinsey Company, March 6.

LOMBARD J., ZOUHOULA BI M.R., 2008, Des instances de régulation pour quoi faire ? Avenir délicat dans le transport urbain (Abidjan, Dakar), in Bredeloup S., Bertoncetto B., Lombard J. (éds), Abidjan, Dakar : des villes à vendre ? Paris, L'Harmattan, p. 195-216.

LOMBARD J., 2006, Enjeux privés dans le transport public d'Abidjan et de Dakar. Géocarrefour, 81, pp. 167-174.

MARTOR B., DIAWARA O., 2022, Le financement de projet en Afrique. LGDJ, 356 pages.

MARTY F., VOISIN A., 2005, Les partenariats public-privé dans les pays en développement : Les enjeux contractuels. Séminaire CNRS, Université de Nice Sophia-Antipolis, France.

MOUDJED M., TOMASONI L., 2019, L'expérience française en matière de mobilité urbaine. Recueil de bonnes pratiques à destination des villes du Sud. AFD, CODATU, GART, 112 p.

NGOM N., 2021, Mobilités et politiques publiques de transport à Dakar. Géographie. Thèse de doctorat, Normandie Université, 307 p.

OECD, 2022, Dynamiques de l'urbanisation africaine 2022 : Le rayonnement économique des villes africaines, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Editions OECD, Paris.

SALENSON I., 2020, « IV. L'Afrique de demain sera ruraine », dans : Agence française de développement éd., L'économie africaine 2020. Paris, La Découverte, pp. 57-76.

SSATP, 2019, Politiques de mobilité et d'accessibilité durables dans les villes Togolaises - Rapport de diagnostic.

World Cities Report, 2022, Envisaging the Future of Cities. First published 2022 by United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 422 pages.