

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

Difficulties in financing mobility in Lomé and Dakar

Denis Kofi Dowui

Ingénieur ferroviaire

Cheikh Ibrahima Ndiaye

Ingénieur génie civil SNCF

Le présent article éclaire sur le financement de la mobilité en Afrique. À 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 de capitaux limités, 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 d'études de faisabilité. C'est l'exemple du projet de *bus à haut niveau de service* porté par le Conseil exécutif des transports urbains durables (CETUD) à Dakar.

Mots-clés : croissance urbaine, mobilité urbaine, financement de la mobilité, bus à haut niveau de service

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 Bus Rapid Transit project supported by CETUD (the executive council of sustainable urban transports) in Dakar.

Keywords: urban growth, urban mobility, mobility funding, bus rapid transit

Selon les Nations unies, les villes africaines accueilleront d'ici à 2050 les deux tiers de la population du continent (OCDE, 2022). Encore majoritairement rurale aujourd'hui, l'Afrique de demain sera urbaine (Salenson, 2020). « En Afrique de l'Ouest, le nombre d'agglomérations urbaines est passé de 152 en 1950 à 1 947 en 2010. Ces espaces urbains abritent 133 millions d'habitants, soit 41 % de la population ouest-africaine » (Ngom, 2021). Avec respectivement 3,1 millions d'habitants en 2013 (2,6 en 2005 et plus de 5 en 2030) et 2,1 millions d'habitants en 2022 (1,4 en 2010), Dakar et Lomé connaissent une accélération de l'urbanisation. Cette dernière transforme ces villes en véritables fourmilières humaines et contribue à les modifier (Diop, 2008). La croissance urbaine observée s'accompagne d'une extension territoriale du tissu urbain qui allonge les temps de parcours, augmente les risques d'accident 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, qui constituent souvent les principaux modes de locomotion, restent inefficaces au regard des flux et génèrent des externalités négatives. Ainsi, la croissance de la mobilité des personnes qui découle 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, 2015).

À Dakar, les initiatives qui visent à améliorer la mobilité se fondent sur la professionnalisation du transport artisanal et le financement des modes lourds : bus à haut niveau de service (BHNS) et train express régional (TER). 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, Steck et Cissokho, 2013). Ainsi, l'État accorde une subvention annuelle à l'Autorité organisatrice de la mobilité (AOM), le Conseil exécutif des transports urbains durables (CETUD) ainsi qu'à l'opérateur public Dakar Dem Dikk pour combler le déficit lié à l'application d'une tarification basse. Renouvellement des bus, BHNS, 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'État. Un budget pluriannuel de 15 milliards de francs CFA permet de financer le renouvellement des bus de la Société des transports de Lomé (SOTRAL) alors que 200 millions de francs CFA sont octroyés annuellement au titre de la subvention d'exploitation. À Dakar comme à Lomé même si les moyens les plus importants sont apportés par les États 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, 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 CETUD¹.

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 ainsi la problématique d'un financement adapté des 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 sont-elles de nature à attirer les investisseurs ? Quels impacts sur le déploiement de projets ? Et en quoi le BHNS 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 article² 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 BHNS 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 créé 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 BHNS. À Lomé, la gouvernance de la mobilité est encore centralisée. L'État peine à transférer cette compétence vers une structure dédiée et il n'existe pas de projet structurant

1 | Entretien réalisé avec Khadim Cissé le 30 mai 2023 à Dakar (entretien n° 1).

2 | Cet article a été 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°5 955 TG du Cervida Dounedoun avec le soutien de la Banque mondiale et de l'Association des universités africaines.

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, 2006).

L'approche méthodologique adoptée repose 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 BHNS et transports privés à Dakar. Ensuite, nous avons mené entre janvier et juin 2023 des entretiens semi-directifs avec des acteurs clés choisis pour leurs expertises en matière de gouvernance et de financement de la mobilité. À Lomé, quatorze personnes ont été interrogées dont : secrétaire général du ministère des Transports, responsable de projets du District autonome du Grand Lomé (DAGL) et transporteurs privés. À Dakar, dix-huit personnes ont été interviewées dont : responsable de projets au CETUD, transporteurs privés, chefs de projets AFD et responsables de Meridiam (fonds de capital-investissement, concessionnaire du BHNS). Notre analyse repose ainsi 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 Autorités organisatrices des mobilités (AOM) en Afrique.

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

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 2010³, 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 place⁴ et qui regroupe 13 communes, est l'autorité locale représentant la ville. Aux termes de la loi n° 2022-011 relative à la décentralisation⁵, l'organisation de la mobilité est une compétence partagée entre le DAGL et

3 | Institut national de la statistique et des études économiques et démographiques, 2022.

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

5 | 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'État et celles transférées à l'État central.

l'État. 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, la gouvernance de la mobilité à Lomé reste centralisée au ministère des Transports. 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 (Moudjed et Tomasoni, 2019), dont :

- 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 relèvent du ministère des Transports. Ce dernier assure avec le ministère de l'Économie et des Finances et le DAGL, la tutelle de la SOTRAL. Cependant, 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 prise en compte des fonctionnalités de transport. La SOTRAL n'est pas toujours associée aux travaux de requalification d'axes et les bus ne sont pas intégrés dans les aménagements. 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 et Zouhoula Bi, 2008) une structure de gouvernance de la mobilité à Lomé. Ici, l'enjeu pour l'État 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 et Teurnier, 1992).

Le besoin de régulation nouvelle et non centralisée en matière de mobilité n'est pas récent à Lomé et à Dakar. Il fait suite au retrait des États à partir des années 1980 après la faillite des entreprises nationales de transport au lendemain des indépendances. 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 et Zouhoula Bi, 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, 1994). Dès 1992, SSATP fait de Dakar une ville-pilote de cette nouvelle régulation. Ainsi, contrairement à Lomé, la compétence *mobilité* à Dakar est dédiée au CETUD, établissement public à caractère professionnel dont le directeur est nommé par décret présidentiel. Contrairement aux AOM françaises⁶, il ne s'agit donc pas d'une structure complètement décentralisée. En avril 2022, une nouvelle loi a 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 au-delà de la région de Dakar et a pour but d'anticiper la conurbation de l'espace Dakar-Mbour-Thiès et assurer une meilleure desserte des plateformes multimodales comme l'aéroport international Blaise-Diagne ;
- **sur les compétences nouvelles** : à la demande de l'État, le CETUD pourrait désormais gérer les infrastructures et équipements nécessaires à la mobilité urbaine et à la régulation des transports publics dans d'autres territoires du Sénégal.

6 | 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 d'une métropole, une communauté urbaine, une communauté d'agglomération, une communauté de communes, un syndicat mixte, une île monocommunale, ou encore une région.

Tableau 1 : Évolution des compétences du CETUD

	Dénomination	Ressort territorial	Compétences
Avant la loi d'avril 2022	Conseil exécutif des transports urbains de Dakar	Région de Dakar	- déterminer des lignes et les modalités d'exploitation ; - rédiger les appels d'offres, la passation des conventions avec les transporteurs et contrôler l'exécution des contrats ; - proposer une tarification et gérer l'intégration tarifaire ; - améliorer le parc pour contribuer à la lutte contre la pollution.
Après la loi d'avril 2022	Conseil exécutif des transports urbains durables	Région de Dakar et région de Thiès	- élaborer des stratégies de mobilité urbaine durable ; - œuvrer à la modernisation des transports publics urbains ; - 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 : Denis Kofi Dowui, 2023

La nouvelle loi a aussi impacté la gouvernance du CETUD. Historiquement, 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 emblématiques. 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 à la prise de décisions concernant les projets structurants en matière de mobilité. C'est l'exemple du projet de BHNS de Dakar dont le tracé et la complémentarité avec les transporteurs privés censés assurer le report modal et le dernier kilomètre 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 BHNS a été l'une des principales forces du CETUD », reconnaît Mathieu Peller, directeur délégué chez Meridiam⁷. 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.

7 | Entretien réalisé avec Mathieu Peller, le 9 juin 2023 à Paris (entretien n° 2).

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’État 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 2 : Évolution de la gouvernance du CETUD

	Organes de gouvernance
Avant la loi d’avril 2022	Assemblée plénière jouant le rôle de conseil d’administration : - 6 représentants de l’État : 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 permanent, structure d’exécution.
Après la loi d’avril 2022	Conseil d’administration, organe délibérant composé de 12 membres dont 11 représentants le pouvoir central et 1 membre représente les travailleurs du CETUD ; Direction générale, organe exécutif.

Source : Denis Kofi DOWUI, 2023

Du reste, la nouvelle gouvernance apporte une clarification des rôles. En sortant du CA l’opérateur 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.

L’exemple de Dakar montre que « le cadre institutionnel est essentiel pour qu’une politique cohérente et durable se déploie » (Godard, 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 gestion de la mobilité.

Tableau 3 : Éléments comparatifs 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	Ministère des Transports	
Tarification		
Réseaux : détermination des lignes à desservir et modalités d’exploitation		CETUD (uniquement sur le réseau de bus)
Contrats avec les transporteurs agréés		CETUD
Amélioration des infrastructures de transport		
Amélioration du parc, y compris privé	Ministère des Transports (uniquement parc SOTRAL)	
Études et formations		

Source : Denis Dowui, 2023

La nécessité d’une nouvelle régulation de la mobilité s’impose 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 (Lombard et Zouhoula Bi, 2008). La stabilisation du cadre institutionnel est un élément structurant pour le financement des projets de *mass transit*.

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, 2006). En effet, les transports en commun y présentent une spécificité, à savoir une tarification basse imposée par les États pour attirer les usagers face à des investissements importants. Ainsi, les ressources du pouvoir central restent dominantes pour financer les infrastructures et l’exploitation. À Lomé, malgré les subventions, le compte d’exploitation de la SOTRAL reste déficitaire. Ici, la centralisation de la compétence mobilité s’accompagne d’une prise en charge des dépenses d’investissement et du déficit d’exploitation de la SOTRAL par l’État. Ce dernier a mis en place depuis 2021 un programme d’investissement sur trois ans, destiné à l’acquisition de 250 bus neufs.

Tableau 4 : Dépenses et recettes d’exploitation du réseau SOTRAL en francs CFA

Année	Dépenses d’exploitation	Recettes d’exploitation	Déficit d’exploitation	Subvention de l’État
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

Source : Denis Kofi Dowui à partir des données de la SOTRAL, 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 directeur général de la SOTRAL⁸. La modernisation du réseau de mobilité est une urgence à Lomé car le bus SOTRAL 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). 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 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 relancée qu’en mai 2023. Piloté par le ministère des Transports et le DAGL, le PMUD financé par l’AFD et l’Union européenne sera 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 : BHNS 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 pour l’émergence

8 | Entretien réalisé avec le Dr Michel Tindano, le 2 février 2023 à Lomé (entretien n° 3).

de projets structurants. Cette fragilité de la gouvernance peut d'ailleurs engendrer des surcoûts dans le cadre des quelques rares programmes initiés car elle peut conduire les acteurs privés à prendre des mesures de garantie 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 d'études planifiées, conçues et développées. Il y a beaucoup de « bonnes idées » mais peu de projets. « Cette situation est observée dans plusieurs pays africains et s'explique par des difficultés à concevoir les projets car les équipes, sont généralement sous-dimensionnées et sous-payées », souligne Mathieu Peller (*op. cit.*). Et pourtant, avec plus de 2 millions d'habitants et au regard des flux de mobilité observés chaque jour sur les principaux axes de circulations, il est urgent de travailler à minima sur le financement d'un projet de BHNS, avant d'aller vers les modes ferrés plus capacitaires et plus coûteux.

Si Lomé veut s'engager dans un projet de BHNS 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 trois étapes (Martor et Diawaro, 2022)⁹ :

- le développement, la structuration et le financement : 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 ;
- la construction des infrastructures, grâce aux ressources financières mobilisées précédemment. Cette phase se termine par une mise en service commerciale ;
- l'exploitation de l'infrastructure de transport : cette étape est caractérisée par une génération de recette (par une facturation des 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 porteuse du projet. Cette dernière doit disposer d'une équipe projet compétente et/ou peut se faire accompagner. À 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 dotée de capacités techniques et financières et réimportant des compétences de la diaspora tout en valorisant les forces vives locales. « D'un point de vue financement, fait remarquer Antoine Chèvre, chef de projets chez Agence française de développement¹⁰, le modèle est celui d'un fonds national FART avec 40 % d'emprunts extérieurs et 60 % en fonds propres, qui prend en charge l'investissement et le déficit des trois premières

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

10 | Entretien réalisé avec Antoine Chèvre, le 17 mai 2023 à Paris (entretien n° 4).

années ». Aussi apparaît-il clairement que les critères considérés 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 capables d'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 Chèvre (*op. cit.*), il est plus pertinent de privilégier les systèmes *au petit équilibre*, c'est-à-dire n'ayant pas besoin de subventions récurrentes d'exploitation et dont on sait qu'elles sont compliquées à mobiliser sur le long terme.

À 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. Comment, alors, couvrir les coûts d'exploitation et moins dépendre des subventions publiques ? Au regard de la tarification sociale appliquée aux transports en commun (TC), l'atteinte du *petit équilibre* ne peut se reposer exclusivement sur les recettes de trafic des 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 les gares ;
- les parrainages : il s'agit par exemple de la vente de droits de dénomination d'une gare/station ou du parrainage du réseau.

Il est important de mobiliser ces ressources supplémentaires et les recettes tarifaires pour les dépenses d'exploitation et de réserver 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, la future AOM doit être en mesure d'assurer les missions de préparation, de passation de marché 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. 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 et du coût du prêt (Martor et Diawara, 2022). Plus le projet de mobilité présente des risques (trafic, exploitation, etc.) et d'incertitudes, moins les prêteurs seront intéressés. À Dakar, le CETUD s'attèle à élaborer des projets *bancables*.

Contrairement à Lomé, le CETUD, doté de la compétence mobilité et d'une équipe dédiée, mène des études de faisabilité pour répondre à la demande de mobilité mais aussi pour rassurer et attirer les bailleurs de fonds. Ainsi, Dakar arrive, grâce à l'apport de ces bailleurs, à faire émerger des projets structurants. Une partie importante des financements est encore toutefois portée par l'État. « 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'État, les collectivités locales de la région de Dakar et le secteur privé, à raison de 400 millions de francs CFA pour chacune de ces trois catégories de contributeurs, soit un budget annuel total de 1,2 milliard de francs CFA. 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 à des contributions indirectes. Il n'y a quasiment pas de financement direct dans les projets de TC. 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. À 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 principe de la parité est 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 et Zouhoula Bi, 2008).

En 2020, la loi d'orientation et d'organisation des transports a créé un nouveau fonds : le Fonds de développement des transports terrestres (« FDDT »), doté d'une personnalité juridique. Mais à ce jour, les ressources identifiées (fiscales et apports des bailleurs de fonds) pour alimenter le FDDT ne sont pas mobilisées. En attendant, le pouvoir central l'alimente à hauteur de 1,5 milliard de francs CFA par an (30 % pour les dépenses de fonctionnement et 70 % pour l'investissement). Du reste, le FDDT pourrait s'inspirer de l'exemple marocain du Fonds d'accompagnement des réformes du transport (FART) alimenté par le budget de l'État 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 CETUD 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 BHNS 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, etc.

L'AOM mobilise par ailleurs les fonds d'investissement (STOA Infra et Energy, Meridiam, Africa50, etc.). Ces derniers n'hésitent pas à mettre en place des groupements d'entreprises pour décrocher la concession de TC : c'est l'exemple de Meridiam dans le cadre du BHNS. Qu'advient-il alors 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'une faible capitalisation, de dispositifs locaux ou de règles harmonisées régionales, de fournir des prêts à long terme (Martor et Diawara, 2022). Ces banques sont d'autant plus réticentes, qu'outre les risques d'exploitation, le risque lié au trafic est généralement porté par le privé avec des tarifs fixés par l'État. Dans ce contexte, le cadre tarifaire imposé par l'État et les prévisions de trafic sont des éléments incitatifs ou dissuasifs pour les investisseurs, le financement de projet étant basé sur le principe d'un remboursement des coûts d'investissement et d'exploitation par les revenus générés par l'exploitation de l'infrastructure. 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 Groupements d'intérêt économique (GIE) 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 cinq ans sont garantis par l'État et soutenus par la Mutuelle d'épargne et de crédit des transporteurs Mectrans créée par les acteurs privés avec l'appui

du CETUD. En effet, Mectrans, institution de microfinance 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 francs CFA, exigé dans le cadre du programme. Le reste du financement (75 % soit 15 900 000 francs CFA) représentant la partie crédit-bail est pris en charge par l'État 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 microfinance, le CETUD contribue à la professionnalisation ainsi qu'au verdissement du parc de ces acteurs privés importants dans la réussite de son projet de BHNS. Ce dernier a été mené à travers une gouvernance claire et un financement structuré autour des partenaires internationaux et locaux.

La gouvernance et le financement du projet de BHNS de Dakar

Un BHNS électrique pour répondre à la croissance de la mobilité

Le projet de BHNS 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. La croissance démographique engendre une densification du tissu urbain et un étalement uniquement orienté vers l'Est (Diop, 1990). « De cette situation découlent 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, 2021).

À ces enjeux s'ajoute l'augmentation du parc automobile des particuliers (10 % par an) entraînant des externalités négatives. Les externalités liées aux transports engendrent une perte de recettes estimée à 2 % du PIB annuel (CETUD, 2022). Dans ce contexte, 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 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 ;
- diminuer la congestion routière en favorisant un transfert modal vers le BRT et le TER.

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 aux banlieues densément peuplées et abritant une bonne partie de la classe moyenne et populaire de Dakar. Le corridor traverse deux départements (Guédiawaye et Dakar) et enregistre vingt-trois stations, dont trois pôles d’échanges multimodaux (Guédiawaye, Grand Médine et Petersen).

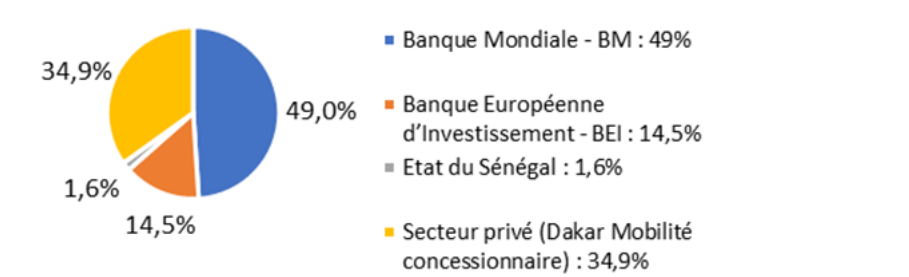
Le BHNS réduit de moitié le temps de parcours entre Petersen et Guédiawaye (90 à 45 min) et est doté d’une capacité de 300 000 voyageurs/jour.

Enfin, la principale innovation du BHNS concerne le déploiement d’une flotte de bus articulés et électriques permettant d’éviter l’émission de 59 000 tonnes de CO2 par an (CETUD, 2023). La technologie des bus repose sur un principe de recharge électrique semi-rapide des batteries qui disposent d’une autonomie de 250 km.

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

Le BHNS a mobilisé environ 300 milliards de francs CFA. Les données de la figure ci-dessous 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 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. La Délégation de service public (DSP) a été signée le 21 mars 2022 pour une durée de 15 ans entre le CETUD et le concessionnaire Dakar Mobilité SA détenu à 70 % par Meridiam et à 30 % par le FONSI.

Figure 1 : Structuration du financement du BRT de Dakar



Source : Cheikh Ibrahima Ndiaye, à partir des données du CETUD, 2023

Le secteur privé assure près de 35 % des investissements du projet. Meridiam prévoit de lever 128 milliards de francs CFA à l'issue des 15 ans d'exploitation¹¹. De son côté, le FONSIS, à travers ses 30 % de Dakar Mobilité SA, porte en réalité la participation au capital des opérateurs privés locaux. En effet, une convention de deux ans renouvelables entre le FONSIS et les opérateurs privés valide cette stratégie qui permet à ces derniers d'être membres du conseil d'administration de Dakar Mobilité. Cette stratégie du CETUD est différente de celle du LAMATA qui, ayant attribué l'exploitation du BHNS 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 ce BHNS, Diallo souligne que les enquêtés ont attribué cet échec à la mauvaise gestion de la coopérative, notant que leur réflexe de management était plus adapté 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, 2023).

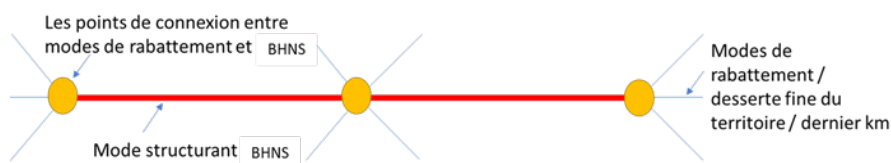
À Dakar, pour rassurer l'investisseur privé Meridiam, le FONSIS apporte la garantie de se substituer aux opérateurs privés locaux en cas de défaillance. Ainsi, Dakar Mobilité a la responsabilité du financement du matériel roulant et des équipements associés, de l'entretien et de la maintenance du BHNS,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

Par ailleurs, le CETUD mobilise les transporteurs 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 kilomètre, les opérateurs privés constituent des réseaux de proximité et contribuent à remplacer les taxis clandestins et à organiser le rabattement sur le BHNS. Mais contrairement à Lagos où LAMATA avait choisi de ne pas interdire aux minibus de desservir le même tronçon que le BHNS (Diallo, 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 Dakar Mobilité, les opérateurs privés locaux ont en charge l'exploitation des lignes de rabattement censées garantir 60 % de la fréquentation du BHNS. Cette stratégie permet au CETUD de traiter le risque

11 | 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 ».

lié à la concurrence des opérateurs privés existants en évitant que ces derniers n'exploitent pas d'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 2 : Principe de complémentarité BHNS / modes de rabattement



Source : Denis Kofi Dowui, 2023

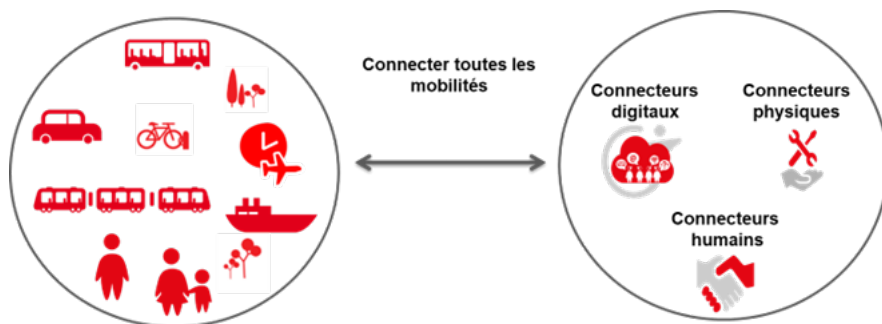
Les opérateurs privés qui vont alimenter le BHNS sont essentiels dans le modèle de prévision de trafic et donc de recette. La force du CETUD est donc cette capacité à mobiliser et à structurer le réseau des acteurs privés pour la réussite du projet de BHNS. Cela contribue à crédibiliser les prévisions 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 Partenariat public-privé (PPP). En choisissant cette stratégie de couverture du risque trafic, le CETUD consent une garantie de fréquentation minimum sur le BHNS. Mais il prend aussi de facto le risque d'interface avec les transporteurs privés. En effet, en adossant une partie du trafic du BHNS 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. Socioéconomiquement, on peut parler d'un compromis équilibré qui permet à la fois de garantir un niveau d'activité 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, 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. 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 BHNS : des enquêtes l'ont ainsi mentionné comme facteur d'échec à Accra au Ghana (Diallo, 2023).

Ici comme ailleurs, il est donc inutile de chercher, dans le cadre de la mise en place de projets de mobilité, à 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 BHNS et une intermodalité efficace avec les lignes de rabattement et le TER, le CETUD travaille sur trois éléments fondamentaux (Figure 3) :

- les connecteurs physiques (aménagement des lieux de connexions entre BHNS, lignes de rabattement, taxis, etc.) ;
- les connecteurs digitaux (système tarifaire intégré et zonal¹² entre BHNS, 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 3 : 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 BHNS 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 Transports et la tutelle financière du ministère des Finances. Elle est chargée au

12 | 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.

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.

L'exemple du projet de BHNS de Dakar montre qu'il est possible de mobiliser des ressources locales et externes pour faire réaliser un projet de mobilité. Thierry Deau, PDG de Meridiam, est 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 États africains est d'améliorer l'efficacité du financement public des infrastructures et donc concevoir des projets de qualité¹³ ». Et Antoine Chèvre (*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*, le secteur étant un grand pourvoyeur d'éléphants blancs. Si un projet est viable avec un gouvernement ou une ville en capacité de le mener et d'emprunter pour cela, il y aura plutôt trop de bailleurs ».

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 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 budgets, 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 » (AFD, Medde et 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 et Voisin, 2005). Pour la Banque mondiale, « la majeure partie des échecs dans les contrats de partenariats tient à la sensibilité de l'équilibre économique des contrats aux

13 | A. Toure, « Financement des infrastructures en Afrique. Pour Thierry DEAU, Président de Meridiam "Il faut un leadership des gouvernements pour définir les priorités" », *Africa Business Magazine*.

crises financières du fait du caractère inachevé des réformes du cadre juridique et institutionnel... » (Izaguirre, 2004). En outre, on peut y ajouter des difficultés liées à des constructions contractuelles réalistes, exposant les parties à des risques excessifs. Dans le secteur des transports, les annulations de contrats viennent principalement des surestimations des flux de trafic réalisées pendant la construction contractuelle. « Un tel biais optimiste peut venir de l'existence de garanties publiques conduisant les entreprises à mésestimer les risques liés au projet » (Harris, Hodges, Schur et Shukla, 2003).

*
**

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 et Voisin, 2005). Dans ce contexte, la création d'un environnement juridique et institutionnel favorable aux investissements privés devient une nécessité. À Lomé, il apparaît que le principal handicap est la faiblesse du cadre institutionnel de régulation de la mobilité. L'approche par projets a pris le dessus, affaiblissant une vision intégrée et inclusive de l'ensemble des acteurs. Or, Fatoumata Diallo (2023) à travers l'exemple du BHNS de Lagos indique qu'au regard de l'aspect stratégique des transports urbains dans une ville où les transports artisanaux privés 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 (BHNS, 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.

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

- un projet bien conçu et piloté de manière inclusive par le 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 FONSIS ;
- 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 est urgent d'accroître les financements directs des collectivités locales. Cette augmentation pourrait s'opérer dans le cadre d'une contractualisation AOM-collectivité qui définirait un plan d'investissement dans les territoires, une augmentation des versements des recettes fiscales et une amélioration des recettes fiscales propres des villes.

Bibliographie

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

Cissokho, S., Lombard, J., Steck et B. (2013). « Les transports sénégalais. Ancrages internationaux et dérives locales », in M.C. Diop (dir.), *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*, vol. 126, p. 163-184.

Crozet, Y. (2015). *Les transports et le financement de la mobilité* [rapport], Fondation pour l'innovation politique.

Diallo, F. (2023). Défier la « bonne pratique » : stratégies d'appropriation du *Bus Rapid Transit* à Lagos, *Espaces et sociétés*, 2(189), p. 157-173.

Diop, A. (2008). *Enjeux urbains et développement territorial en Afrique contemporaine*, coll. « Les terrains du siècle », Paris, Karthala.

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

Godard, X. et Teurnier, P. (1992). *Les transports urbains en Afrique à l'heure de l'ajustement. Redéfinir le service public*, Paris, Karthala/Inrets.

Harris, C., Hodges, J., Schur, M. et Shukla, P. (2003). *Infrastructure Projects: A Review of Canceled Private Projects* [note de synthèse], *Public Policy for the Private Sector*, n°252, The World Bank, Washington D.C.

ITF (2024). *The Future of Public Transport Funding* [rapport de recherche], Paris, OCDE.

Izaguirre, A.K. (2004). *Private Infrastructure: Activity Down by 13 % in 2003* [note de synthèse], *Public Policy for the Private Sector*, n°274, The World Bank, Washington D.C.

Lombard, J. (2006). Enjeux privés dans le transport public d'Abidjan et de Dakar, *Géocarrefour*, vol. 81, p. 167-174.

Lombard, J. et Zouhoula Bi, M.-R. (2008). « Des instances de régulation pour quoi faire ? Avenir délicat dans le transport urbain (Abidjan, Dakar) » in B. Bertoncello, S. Bredeloup et J. Lombard, *Abidjan, Dakar : des villes à vendre ?*, Paris, L'Harmattan, p. 195-216.

Martor, B. et Diawara, O. (2022). *Le financement de projet en Afrique*, Paris, LGDJ.

Marty, F. et Voisin, A. (2005). *Les partenariats public-privé dans les pays en développement : les enjeux contractuels*, séminaire CNRS-Gredeg (Idefi), université de Nice Sophia-Antipolis.

Ngom, N. (2021). *Mobilités et politiques publiques de transport à Dakar* [thèse de doctorat, sous la dir. de B. Steck], université de Normandie, 307 p.

SSATP (2019). *Politiques de mobilité et d'accessibilité durables dans les villes togolaises* [rapport de diagnostic].