



Diagnostic d'un contrat de partenariat public privé:l'Aéroport international Blaise Diagne de Diass

publié le **03/07/2016**, vu **5733 fois**, Auteur : [EMG-Avocats Me EH.M.GNING](#)

Cet article examine le cas particulier d'un contrat de partenariat public privé savoir la construction de l'aéroport international Blaise Diagne,les causes et conséquences des nombreux retards de livraison de l'ouvrage par le constructeur Saudi Bin Laden Group,la crise rencontrée par le contrat de partenariat et les facteurs de succès qui ont permis de le sauver in extremis.

Le Gouvernement du Sénégal a entrepris courant Avril 2007 la construction d'un aéroport international dénommé AIBD (Aéroport international Blaise Diagne de Dakar).C'est ainsi qu'un appel d'offre international a été lancé. Après dépouillement des offres, l'entreprise de nationalité Saoudienne, Saudi Bin Laden a été déclarée adjudicataire.

Cet aéroport qui constitue un des grands projets de l'ancien Chef de l'Etat le Président Abdoulaye WADE présente la particularité de s'inscrire dans le cadre d'un ensemble de projets d'infrastructures entrepris à partir de Mars 2012,qui a vu l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle majorité politique et dont l'exécution ou la viabilité commerciale future dépendent de sa réalisation. Il en est presque ainsi de tous les travaux d'infrastructures engagés par le gouvernement du Sénégal à l'ère du Président Macky SALL, qui ont pour point de convergence l'AIBD : la viabilisation de la nouvelle agglomération de Diam-niadio,le nouveau train électrique à grande vitesse, l'autoroute Thiès-Touba,sans parler du prolongement de l'autoroute Dakar-Diamniadio.Toutes ces grandes infrastructures n'auraient pas de pertinence **sans l'accroissement du trafic que devrait générer la fréquentation de la nouvelle structure aéroportuaire.**

La réalisation de cette importante infrastructure constitue l'effort de tout le peuple sénégalais. En effet, chaque Sénégalais a d'une manière ou d'une autre contribué à la construction de l'aéroport AIBD, aux côtés de tous ceux qui ont une fois pris leur avion à partir de Dakar. Tous les Sénégalais auront chèrement payé la réalisation de l'Aéroport international Blaise Diagne (Aibd). A cause de ce projet, les coûts du billet d'avion entre Dakar et le reste du monde ont connu une forte augmentation.

C'est en effet par la mise en place d'une Redevance de développement des infrastructures aéroportuaires (Rdia) que l'ancien gouvernement du Sénégal sous le Président WADE avait trouvé le moyen de financer la construction de cet aéroport(CF Decret No 2005-138 du 28 Février 2005)

Cette taxe Rdia sert de garantie à un emprunt contracté auprès d'un pool de bailleurs pour la réalisation de l'ouvrage.

L'argent collecté par tous les opérateurs aéroportuaires de l'aéroport de Dakar est inclus dans le prix du billet d'avion pour un vol à partir de Dakar. Les montants collectés sont versés dans un compte séquestre ouvert dans les comptes de la Bnp Paribas.

Toutefois, il avait été noté que l'Agence des aéroports du Sénégal (Ads) avait bien collecté mais n'avait jamais reversé 3,5 milliards de francs au titre de cette taxe. Pour d'autres raisons d'ordre économique, la compagnie Senegal airlines, qui devait un peu plus d'un milliard de francs Cfa d'arriérés de paiement de la taxe Rdia. **Ce blocage dans le recouvrement de ces montants a un moment donné prétexte aux bailleurs** pour refuser de verser les décomptes au constructeur, fournissant à ce dernier d'autres prétextes, pour ne pas s'acquitter de ses obligations contractuelles, entraînant des réactions en chaîne, notamment des grèves de sous-traitants sur le chantier pour emmener l'Etat du Sénégal à accélérer le recouvrement de la redevance.

Tout ceci a induit des retards dans la livraison de l'ouvrage et des coûts récurrents venus compromettre la bonne conduite du PPP dépanné depuis lors à coups d'avenants au nombre de cinq environ.

1-UN PPP DEPANNE A COUPS D'AVENANTS

Depuis le **démarrage des travaux en décembre 2007**, l'entreprise Bin Ladin group a utilisé tous les artifices, parvenant ainsi à faire passer le montant des travaux de l'aéroport, de 229,244 milliards de francs Cfa à plus de 320 milliards de francs Cfa, sans que le chantier ne soit pour autant livré. Ces artifices ont été traduits sous forme d'avenants au contrat, dont trois ont été passés entre 2007 et 2012, et qui ont permis à Bin Ladin group d'encaisser près de 87 milliards de francs Cfa, alors que les délais de livraison du chantier étaient repoussés d'autant.

A l'arrivée du Président Macky Sall au pouvoir, les Saoudiens ont introduit un autre avenant, le quatrième. En mai 2012, ils réclamaient plus de 17 milliards de Cfa et ont bloqué les travaux, soutenus par les bailleurs de fonds qui ont conditionné leurs décaissements au règlement du contentieux.

Ensuite, en août de la même année, Bin Ladin group a porté sa réclamation à 56,170 milliards et les travaux étaient par conséquent prolongés de 24 mois supplémentaires.

Mais cette fois-ci, la société de l'Aéroport international Blaise Diagne (Aibd) a exigé de Saudi Bin Laden Groupe, le paiement des indemnités de retard prévu par contrat. Ces indemnités sont plafonnées à 5% du montant du marché, soit 15,087 milliards de francs Cfa. Néanmoins, faute d'accord sur les différentes réclamations, les bailleurs sont intervenus pour permettre de débloquer le chantier et de continuer les travaux. Les négociations avaient permis aux travaux de reprendre, quitte à prolonger le **délai de livraison au début du mois de novembre 2014**.

Tenant compte de ce nouveau délai, la partie sénégalaise avait planifié **le premier vol depuis l'aéroport à juillet 2015**. Mais c'était sans compter avec les louvoiements des dirigeants de Bin Ladin group. Cette fois-ci, **c'est le 13 août 2014 que Bin Ladin group a transmis à Aibd Sa une réclamation pour la conclusion d'un avenant dit No 5**. Encore une fois, les Saoudiens réclament un peu moins de 64 milliards de francs Cfa, sous différents prétextes.

Il s'agirait, entre autres, de la majoration des coûts d'exploitation, du retard dans le paiement des décomptes, des coûts découlant d'extension de garantie pour le matériel, du taux d'inflation, des réclamations de ses sous-traitants et de ses fournisseurs, ainsi même que de la modification de conception des fossés.

La partie sénégalaise a remarqué que cette réclamation est intervenue quelques mois avant **l'échéance de novembre 2014** prévue par Bin Ladin group pour la livraison du chantier.

Des fonctionnaires du ministère de l'Economie, des finances et du plan en ont alors déduit que c'est parce que Bin Ladin group savait qu'elle ne pouvait respecter cette échéance, qu'elle a invoqué ce blocage, pour rejeter les raisons du retard sur le maître d'œuvre. Néanmoins, à Aibd Sa, on estime que la partie sénégalaise s'est parfaitement acquittée de ses devoirs, et que la société **«ne saurait être responsable des coûts d'exploitation d'une entreprise défailante. De même, Aibd ne saurait être tenue pour responsable des réclamations des sous-traitants dont elle ignore comment les contrats ont été négociés»**. Dans ces conditions, Bin Ladin group n'a pas voulu aller en arbitrage naturellement comme le demandait le maître d'œuvre. Ce dernier avait adressé à l'entreprise une mise en demeure jusqu'au 26 août 2014 pour reprendre les travaux ou alors d'aller en arbitrage. Prenant prétexte du décès qui a frappé des proches du Pdg de l'entreprise, Bin Ladin group a obtenu la levée de la mise en demeure et qu'une rencontre de haut niveau se tienne aussitôt que possible, qui permettrait de surmonter les derniers couacs. En effet, le chantier est quasiment en niveau de finition. Toutes les parties s'accordent à reconnaître que 85% du projet est bouclé, même si l'Etat du Sénégal a payé plus que le projet n'a été physiquement réalisé sur le terrain...

Le retard dans la livraison de l'aéroport Blaise Diagne inquiète plus d'un. Trois dates : décembre 2014, juillet 2015, décembre 2015 ont été déjà annoncées. Aujourd'hui, **on s'achemine vers une quatrième échéance : juillet 2016 pour voir si l'aéroport Blaise Diagne sera enfin fonctionnel**. Cet aéroport ressemble fort curieusement au monstre du Loch Ness écossais dont tout le monde parle... mais que personne n'aura vraisemblablement jamais vu !

2-LA POSITION DU GOUVERNEMENT DU SENEGAL

Le Président de la République s'est investi pour apporter une solution à cette situation qui menace de compromettre le PPP.

"Toutes les parties se sont (...) engagées pour une fin des travaux au plus tard en novembre 2014 avec un début d'exploitation prévu avant mi-2015 car un délai est requis pour faire des tests, obtenir les certifications, etc.", a-t-il déclaré, dans une interview parue dans un numéro de Intelligence magazine (juin-juillet 2013).

"C'est un chantier que nous avons trouvé sur place et qui suit son cours, avec des contraintes particulières dans le mécanisme de financement que nous sommes en train de prendre en charge et que nous comptons résoudre au mieux, au nom de la continuité de l'Etat", a-t-il dit.

Le Président Macky Sall a rappelé avoir ainsi présidé deux réunions de pilotage destinées à "trouver des solutions auxquelles faisait face cet important projet". "Des décisions importantes ont été alors prises au niveau du management, de la gouvernance, de l'engagement renouvelé de l'Etat, de la sécurisation de la redevance de développement des infrastructures aéroportuaires sur laquelle est basé le financement, etc.", a-t-il signalé. Selon le chef de l'Etat, ces décisions prises à l'issue de cette réunion de pilotage ont "permis d'améliorer la relation avec les bailleurs et l'entreprise générale qui exécute le projet".

Le ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, interpellé sur le sujet, en marge de sa visite de travail à la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT), informe **qu'il y a un "petit différend avec Saudi Ben Laden Group"**.

"Saudi Ben Laden nous a proposé un cinquième avenant que nous n'avons pas encore signé

parce que nous pensons qu'il y a des éléments de précision qui doivent être donnés", renseigne Amadou Ba. Pour le ministre, la redevance de développement des infrastructures aéroportuaires (Rdia) a été soldée. Mais il reste "8 milliards qui n'ont pas été payés, qui ont été budgétisés et qui sont même virés". L'argentier de l'Etat de poursuivre : "Le problème de l'aéroport n'est pas un problème de Rdia mais plutôt des questions juridiques qui se posent entre Saudi Bin Laden et le gouvernement du Sénégal et qui sont en phase d'être réglées. Ce n'est vraiment pas la Rdia qui est en cause", a conclu le ministre de l'Economie.

Ainsi, si la crise du PPP est surmontée, **l'on s'achemine vers une quatrième échéance : juillet 2016 pour voir si l'aéroport Blaise Diagne sera enfin fonctionnel.**

3-LA POSITION DE SAUDI BIN LADEN GROUP

Le Directeur régional de Saudi Bin Laden Group avait, lui, fait une précision de taille ,en marge d'une visite de chantier courant Octobre 2013 du Ministre des Transports aériens qui escomptait une livraison de l'ouvrage en décembre 2014, en déclarant de façon péremptoire : "**Si la trésorerie marche, tout sera terminé !**"

4-LA POSITION DE AIBD SA

"Des décaissements qui prennent deux à trois mois ralentissent le chantier du nouvel aéroport de Diass", selon le directeur de l'Aibd, qui ajoute : "...des manquements dans le reversement de la Redevance de développement des infrastructures aéroportuaires (Rdia), avec notamment la compagnie Sénégal Airlines, obligent le pool de banques partenaires à bloquer le chantier. Ce qui plombe les travaux et risque de repousser la livraison de l'infrastructure prévue en juillet 2015".

Même si les travaux du chantier du nouvel aéroport international de Diass sont à 75 % achevés selon son directeur, des obstacles majeurs risquent de retarder la livraison prévue en juillet 2015. Et le plus saillant est lié aux lenteurs de décaissements des banques..Le directeur de l'Aibd souligne que cette opposition des banques est principalement liée à des problèmes de recouvrement de la Redevance de développement des infrastructures aéroportuaires (Rdia) de 45 euros, soit 29 500 francs Cfa, prélevée sur les passagers à l'embarquement à partir des aérodromes internationaux du Sénégal ouverts au public. Et puisque la compagnie nationale Sénégal Airlines, en difficultés financières depuis quelques années, est très souvent dans l'incapacité de reverser cette redevance, les banques refusent de décaisser et bloquent ainsi les travaux de construction. «On perd deux à trois mois sur chaque décaissement sur un chantier. C'est du ralentissement : les sous-traitants s'arrêtent et les ouvriers réclament leurs salaires. Ce n'est pas bien», dénonce M. Mbodj qui regrette ces continentalités signées depuis longtemps avec les bailleurs sans préciser exactement le montant dû par la compagnie nationale.

Il signale néanmoins que, souvent, l'Etat est obligé de venir à la rescousse de la compagnie, avec des lettres de confort, pour décanter la situation et permettre la poursuite des décaissements et des travaux qui doivent être livrés au plus tard en juillet 2015. «Plus on paie à temps, plus on est performant sur le chantier et plus on avance plus vite. Le corolaire est également vrai», dit le directeur de l'Aibd. Non sans préciser que les travaux de l'aéroport sont achevés à 75 %.

Pressé tous les jours de finir le chantier avant juillet 2015, l'Aibd est aussi confronté à l'épineux problème de déplacement des populations impactées par le projet. Car, malgré la construction de sites de recasement aux alentours de l'aéroport, avec toutes les commodités, certains villages implantés sur le périmètre de l'aéroport rechignent encore à quitter les lieux. Mais, selon M. Mbdoj, l'Etat a décidé de suivre la ligne du dialogue. «L'Etat ne veut pas user de la force. Nous sommes dans un domaine national qui, en dernière instance appartient à l'Etat. Nous avons initié un dialogue depuis des années mais malheureusement, il y a encore des populations qui résistent», explique-t-il

De 350 millions d'euros, le budget global de construction de ce nouvel aéroport est passé 406 millions d'euros, à cause des avenants, selon le directeur. «Le gros souci, c'est au niveau du montage. Qu'il s'agisse de l'Aibd, et au moment où on passait le contrat il n'y avait pas encore de financement, ou de Sénégal Airlines, le montage n'a pas été des meilleurs. C'est ce qui a amené toutes ces difficultés qu'on est en train de vivre aujourd'hui», explique le Dg de l'Aibd.

5-FIN DE LA CRISE : SAUDI BEN LADEN GROUP QUITTE LE PPP RELAYE PAR LA SOCIETE TURQUE SUMMA ET SON PARTENAIRE LIMAK.

Devant la crise persistante du PPP AIBD, la rupture des relations contractuelles entre l'Etat du Sénégal et Saudi Bin Laden Group devait naturellement suivre. Les travaux de construction de l'Aéroport international Blaise Diagne (Aibd) seront achevés par la société turque Summa. Cette entreprise et son partenaire Limak pourraient participer à la gestion de cette infrastructure aéroportuaire. La décision a été prise courant Janvier 2016 par le président Macky Sall et son homologue turc Recep Tayyip Erdogan qui avait fait une escale technique de quelques heures à Dakar. Ces sociétés ont été présentées par Saudi **Bin Laden Group qui a négocié un accord de substitution pour terminer les travaux du PPP AIBD sous sa responsabilité.**

Le nouvel Aéroport international Blaise Diagne de Diass (Aibd) va ouvrir ses portes en janvier 2017, a annoncé le chef de l'État, le Président Macky SALL, qui intervenait, courant Mai 2016, à une table ronde axée sur le thème « accélérer les infrastructures » au Forum mondial économique sur l'Afrique qui se tenait à Kigali (Rwanda).

6-LES ENSEIGNEMENTS A TIRER DU PPP AIBD SA-SAUDI BIN LADEN GROUP

Le premier enseignement à tirer de cette expérience est qu'il faut s'assurer d'un niveau de préparation suffisant avant la conclusion d'un PPP. Il résulte des propos du Directeur de l'AIBD qui déclare: " «Le gros souci, c'est au niveau du montage. Qu'il s'agisse de l'Aibd, et au moment où on passait le contrat il n'y avait pas encore de financement, ou de Sénégal Airlines, le montage n'a pas été des meilleurs. C'est ce qui a amené toutes ces difficultés qu'on est en train de vivre aujourd'hui».

Le problème premier de ce PPP est son mauvais montage financier lié au manque de préparation générale. La viabilité financière du projet n'a pas été bien établie, dans le cadre d'une étude de faisabilité; ce qui s'est naturellement soldé par des dépassements de délais et de coûts entraînant des perturbations budgétaires. Nous relevons qu'au moment où le contrat était passé avec Saudi Bin Laden Group le financement n'était pas encore acquis... Le décret n° 2005-138 du 28 février 2005 portant création de la Redevance de développement des infrastructures aéroportuaires dispose en effet que « La RDIA est collectée pour une période courant du 1er avril 2005 jusqu'au complet remboursement par la société visée à l'article 5 du présent décret (ABID SA NDLR) de l'ensemble de la dette financière contractée par cette dernière dans le cadre du financement de la construction et du développement du nouvel Aéroport international de Ndiass ». Or c'est cette redevance capitalisée dans un compte séquestre qui avait servi de garantie aux bailleurs de fonds, notamment le pool bancaire, pour financer le PPP. Le compte séquestre disposait d'une faible capitalisation au commencement des travaux, la pose de la première pierre étant intervenue seulement en Avril 2007, après deux années de prélèvement de la taxe Rdia.

La RDIA a eu pour effet de surtaxer les billets d'avion et à décourager le tourisme et la destination Sénégal, ce qui avait un impact certain dans l'effritement de la valeur du compte séquestre servant de garantie aux bailleurs de fonds. S'y ajoutent que l'agence pour les aéroports du Sénégal chargée de la collecte de cette redevance connaissait des difficultés financières et tardait à reverser les fonds collectés, dont une partie avait été très vraisemblablement détournée (CF Rapport de la mission d'audit des Inspecteurs Généraux d'Etat qui conclut que sur la période 2010-2013 une partie de la taxe Rdia collectée avait été détournée et utilisée pour le fonctionnement de l'Agence des Aéroports du Sénégal). La Compagnie aérienne nationale Sénégal Airlines également éprouvée par une conjoncture économique défavorable accusait également des arriérés de paiement de ladite taxe.

Le deuxième problème relevé au titre du manque de préparation est le montage contractuel insuffisant qui a entraîné une maîtrise passable des risques contractuels : Saudi Bin Laden Group a passé des contrats avec des sous-traitants sans la supervision d'AIBD. Ce fait résulte des propos des fonctionnaires du Ministère des finances qui s'opposent à la conclusion d'un cinquième avenant en déplorant : "...Aibd ne saurait être tenue pour responsable des réclamations des sous-traitants dont elle ignore comment les contrats ont été négociés".

Le troisième problème mis en évidence, toujours au titre du manque de préparation est le défaut de maîtrise des risques sociaux et environnementaux. En effet, l'Aibd est toujours confronté à l'épineux problème de déplacement des populations impactées par le projet. qui exigent, à tort ou à raison, une indemnisation préalable et équitable, malgré la construction de sites de recasement aux alentours de l'aéroport, avec toutes les commodités, certains villages implantés sur le périmètre de l'aéroport rechignent encore à quitter les lieux. L'Etat du Sénégal qui est le détenteur légal des terres du domaine national ne veut pas recourir à la force et privilégie les solutions de dialogue.

Le quatrième problème qui découle toujours de l'insuffisance du montage contractuel opéré est l'allocation inadéquate des risques contractuels et des responsabilités liées aux coûts de construction, aux retards de livraison et aux risques sociaux ou environnementaux liés à l'occupation des terres qui auraient dû être supportés par le constructeur, Saudi Bin Laden Group.

Enfin le cinquième problème assez pathologique du PPP réside dans la mauvaise évaluation des capacités financières et techniques du partenaire Saudi Bin Laden Group sur lesquelles l'Etat du Sénégal n'aurait pas montré assez d'exigences... Il a été souvent décrié en effet, que la société Saudi Bin Laden n'avait pas déboursé "un penny" tout au long de l'exécution du PPP et s'était

ptémuni de la clause "Pay if paid" dans ses relations contractuelles avec ses sous-traitants, ce qui avait été à l'origine des nombreuses grèves sur le chantier pour hater le règlement des décomptes par AIBD, Sa.

Il y'a toutefois eu dans ce partenariat, les avantages d'un vigoureux soutien politique et institutionnel et l'existence d'un environnement légal et réglementaire qui ont permis de sauver le contrat PPP AIBD-Saudi Bin Laden Group, en permettant de régler rapidement les problèmes survenus en cours d'exécution du PPP.

En effet, le soutien politique est marqué par le bon niveau d'implication des pouvoirs publics, malgré la changement de majorité politique, savoir le Président de la République Macky SALL qui a "hérité" du contrat de PPP AIBD, qui avait été, rappelons le, un projet phare du Président Abdoulaye WADE. "C'est un chantier que nous avons trouvé sur place et qui suit son cours, avec des contraintes particulières dans le mécanisme de financement que nous sommes en train de prendre en charge et que nous comptons résoudre au mieux, au nom de la continuité de l'Etat", a-t-il dit déclaré à la presse.

Il a relevé en outre avoir **présidé deux réunions de pilotage destinées à "trouver des solutions auxquelles faisait face cet important projet". "Des décisions importantes ont été alors prises au niveau du management, de la gouvernance, de l'engagement renouvelé de l'Etat, de la sécurisation de la redevance de développement des infrastructures aéroportuaires sur laquelle est basé le financement, etc.", a-t-il signalé. Selon le chef de l'Etat, ces décisions prises à l'issue de cette réunion de pilotage ont "permis d'améliorer la relation avec les bailleurs et l'entreprise générale qui exécute le projet".**

Le soutien institutionnel n'a pas fait défaut par l'implication de ministères clefs, notamment le Ministère de l'économie et des finances, celui des infrastructures et même du Ministère des Affaires Etrangères, qui sont intervenus à différents titres pour mettre en confiance les bailleurs en présentant des lettres de confort et même parfois, à prendre des engagements sur le Budget de l'Etat, ainsi qu'il en a été du solde de la taxe RDIA ou pour assurer le bon suivi du chantier, ou encore, pour "exprimer de manière franche", le niveau de satisfaction du "client l'Etat du Sénégal" à l'occasion des échanges périodiques entre Dakar et Ryad...souverain de l'entreprise Saudi Bin Laden Group...

L'existence d'un cadre légal et réglementaire fiable a permis de sauver le contrat PPP AIBD-Saudi Bin Laden Group, en assurant un prompt règlement des problèmes qui ont surgi en cours d'exécution du PPP. En effet, l'arrêt répété des travaux a été souvent surmonté par la signature d'avenants au contrat de base, ce que le cadre légal avait sans doute permis pour faire redémarrer le contrat de PPP.

Enfin une bonne gestion du contrat de PPP a permis le déblocage des relations contractuelles et la signature "sans conditions" du cinquième avenant, grâce à la souplesse des dispositions contractuelles, qui avaient donné la possibilité légale à Saudi Bin Laden Group de négocier avec des entreprises tierces Summa et Limak pour continuer le contrat de PPP sous sa responsabilité et sans aucun doute avec la bénédiction du client très embarrassé que fut l'Etat du Sénégal...

Le PPP AIBD est un cas d'école très instructif et montre à souhait que l'apprentissage des ppp est loin d'être un "long fleuve tranquille". Des pays comme l'Inde, le Brésil, le Portugal, la Colombie et tant d'autres ont payé un lourd tribut avant d'en connaître les codes et en tirer un profit significatif pour leur économie et les populations. Le Sénégal suit patiemment son chemin avec les difficultés et les succès mitigés... Les PPP constituent une "école" où l'on apprend de ses erreurs, par l'expérience personnelle et le partage d'expériences.... Nous nous devons de revisiter le passé de

nos PPP au Sénégal,ou il existe un retour d'expérience à capitaliser,notamment dans le secteur énergétique.Il en est ainsi,par exemple du PPP de la centrale GTI-Senelec dans les années 1990,dont le premier terme du contrat,trés éprouvant pour le Sénégal a servi à mieux négocier les PPP des centrales de Kounoune et de Kahone à la satisfaction de la Senelec.

Maitre El Hadj Mame GNING

Avocat à la Cour