

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi



**Ministère de la Promotion des Investissements,
des Partenariats et du Développement des Téléservices de l'Etat**

**Synthèse des innovations de la loi
n°2014-09 du 20 février 2014
relative aux contrats de partenariat**



ALSF

African Legal Support Facility • Facilité africaine de soutien juridique



REPUBLIQUE DU SENEGAL



SON EXCELLENCE MONSIEUR MACKY SALL,
PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE



« Dès mon accession à la magistrature suprême, j'ai engagé mon Gouvernement à évaluer, avec courage et lucidité, la gouvernance des PPP au Sénégal. Cette mesure a permis d'identifier un certain nombre de contraintes contenues dans la loi dite CET qui régissait, jusqu'alors, les PPP au Sénégal. Au nombre de ces contraintes, figuraient le caractère restrictif du champ d'application, les difficultés de donner une suite concluante aux offres spontanées et les lourdeurs des procédures qui entravent la mise en œuvre de projets majeurs [...]

...A la faveur de ces innovations, la nouvelle loi pose les jalons d'une implication accrue du secteur privé communautaire et national dans la réalisation d'une nouvelle génération de grands projets d'intérêt général, tout en restant attractive au secteur privé international ».

(extraits du discours prononcé à l'occasion du Forum international sur le Financement des projets de type partenariats public-privé, organisé du 5 au 7 mai 2015 par le Ministère chargé de la Promotion des Investissements et des Partenariats).



LE MOT DU MINISTRE

Madame Khoudia MBAYE,

Ministre de la Promotion des Investissements,
des Partenariats et du Développement des Téléservices de l'Etat

L'Etat du Sénégal a engagé, en 2013, un processus participatif de revue du cadre juridique et institutionnel des partenariats public-privé. Cet exercice, loin de résulter d'un besoin urgent de réformer le dispositif existant, s'inscrivait dans la logique de veille permanente sur l'environnement des affaires et de constante remise en cause du cadre normatif qui organise les relations entre les acteurs économiques que sont l'Etat, le secteur privé et les usagers du service public.

En effet, dès l'année 2004, notre pays s'est doté, à travers la loi CET, d'une législation adaptée aux partenariats public-privé qui a donné la preuve de son efficacité pour avoir permis le développement d'au moins quatre projets, dont le plus emblématique est celui de l'autoroute à péage Dakar-Diamniadio.

C'est pour cette raison, que l'option initialement retenue était celle d'une simple modification d'un nombre très limité de dispositions de la loi CET. Cependant, la réflexion engagée dans ce sens ne pouvait ignorer les insuffisances relevées par les acteurs publics et privés ainsi que par la société civile. Il était devenu évident, pour tout le monde, qu'il fallait s'inscrire dans une perspective de stabilité juridique qui commandait, entre autres, la prise en compte « hic et nunc » des préoccupations de ces différents acteurs.

La réforme a ainsi abouti à une refonte en profondeur du cadre de gouvernance des partenariats public-privé, suite aux recommandations de l'atelier national des 5, 6 et 7 juillet 2013 à Saly auquel ont pris part les institutions et administrations, les opérateurs économiques et organisations de la société civile. Ces assises ont effectivement lancé les travaux du comité technique restreint chargé de proposer au Gouvernement, un projet de texte de loi adapté aux nouvelles exigences que pose la mise en œuvre des ambitieux projets de l'Etat et de ses démembrements.

Ainsi, au bout d'une année de réflexion, d'échanges et de partage, les travaux de ce Comité ont conduit à l'abrogation de la loi CET et à la promulgation, par Son Excellence Monsieur le Président de la République Macky SALL, de la loi n° 2014-09 du 20 février 2014 relative aux contrats de partenariat.

L'adoption de ce texte de loi a eu pour effet de corriger les faiblesses relevées dans la pratique des PPP mais aussi d'anticiper le traitement de nombreuses problématiques qui ne tarderaient pas à se poser avec acuité à nos Administrations.

L'objet de la présente brochure est de vulgariser auprès du grand public, les nombreuses innovations introduites par ce nouveau cadre réglementaire qui a été complété en 2015 par le décret d'application n°2015-386 du 20 mars 2015. Elle vous est offerte par le Ministère de la Promotion des Investissements, des Partenariats et du Développement des Télé-services de l'Etat, dans le cadre du projet de « PPP Legal Hotline » financé depuis 2013 par la Facilité Africaine de Soutien Juridique du groupe de la Banque Africaine de Développement que je tiens à remercier ici pour son engagement à nos côtés.

Aujourd'hui, plus que jamais, nous sommes convaincus que le Sénégal dispose désormais d'une palette d'instruments contractuels modernes et inspirés par les meilleures pratiques internationales ; ce qui ouvre de réelles perspectives de développement de partenariats public-privé de qualité, susceptibles de traduire la volonté d'émergence qui fédère l'ensemble de la population sénégalaise autour de la vision de Son Excellence Monsieur le Président de la République, vision qui postule « un Sénégal émergent en 2035, avec une société solidaire, dans un Etat de droit ».

....Bonne lecture !



**Synthèse des innovations de la loi
n° 2014-09 du 20 février 2014
relative aux contrats de partenariat**



AU PLAN DU CHAMP D'APPLICATION

**ANCIENNE LOI
N° 2004-13 DU 1er MARS
2004 (LOI CET)**

Champ d'application limité aux infrastructures à cause de la restriction au domaine public artificiel

Autorités pouvant contracter : Etat, collectivités locales, établissements publics, sociétés à participation publique majoritaire

**NOUVELLE LOI
2014-09 SUR LES
CONTRATS DE PARTENARIAT**

Champ d'application plus ouvert permettant le développement de projets dans les infrastructures et dans d'autres secteurs comme ceux considérés comme non productifs (santé, éducation, environnement, justice etc.). (Article 2)

Les agences et les sociétés nationales s'ajoutent à la liste des autorités contractantes qui étaient déjà indiquées dans la loi CET (Article 2)

OBSERVATIONS

Toutefois, la loi sur les contrats de partenariat ne s'applique pas aux secteurs des mines, des télécoms et de l'électricité.

Cet élargissement aura pour effet d'intensifier le recours aux PPP





AU PLAN DE LA GOUVERNANCE DES CONTRATS

**ANCIENNE LOI
N° 2004-13 DU 1er MARS
2004 (LOI CET)**

Inexistence d'un véritable organe de contrôle a priori. Devant le vide juridique, le Conseil des Infrastructures assumait aussi ce rôle en plus de sa mission de contrôle a posteriori et de règlement des différends.

Le lancement de la procédure de passation des contrats CET était soumis à une autorisation du Président de La République donnée par décret.

Approbation des contrats : Le Ministre chargé des Finances contresignait les contrats

L'audit des contrats n'était pas prévu. L'évaluation de la pratique des PPP n'était pas prévue non plus.

**NOUVELLE LOI
2014-09 SUR LES
CONTRATS DE PARTENARIAT**

Création du Comité national d'Appui aux Partenariats Public-Privé (CNAPPP) chargé du contrôle a priori (validation des évaluations préalables, contre-expertise des offres spontanées, formation, encadrement, promotion des PPP).
(Article 3)

Cette autorisation est donnée par :

- le Premier ministre pour les ministères;
- les organes délibérants pour les collectivités locales;
- et les organes de gouvernance (conseils d'administration) pour les autres entités publiques.

(Article 10)

Le Ministre chargé des Finances approuve les contrats de partenariat
(Article 22)

La pratique des partenariats public-privé fera l'objet d'une évaluation périodique par le CNAPPP. Article 38
La passation des contrats fera également l'objet d'un contrôle a posteriori périodique effectué par le Conseil des Infrastructures.
(Article 39)

OBSERVATIONS

Cette dissociation du contrôle a priori et du contrôle a posteriori est plus conforme aux principes de bonne gouvernance. En outre, la création du CNAPPP permettra de renforcer les compétences des acteurs publics et privés en matière de partenariat public-privé.

Cette disposition est plus conforme au principe de libre administration des collectivités locales qui est inscrit dans la Constitution. Elle permet de responsabiliser les organes de gouvernance dans la décision de contracter en même temps qu'elle va assurer une plus grande célérité dans les procédures concernant les projets portés par l'Etat.

Cette approbation est un gage de viabilité financière et économique des projets. Elle traduit aussi l'engagement ferme et irrévocable de l'Etat à respecter ses obligations contractuelles.

Renforce la gouvernance des PPP et permet d'apporter les correctifs nécessaires à la réglementation ou au fonctionnement des Institutions.



PRÉPARATION, PLANIFICATION ET ANALYSE DES CONTRATS

**ANCIENNE LOI
N° 2004-13 DU 1er MARS
2004 (LOI CET)**

Il n'existait pas d'organe d'appui aux autorités contractantes dans la sélection, la formulation ou la mise en œuvre des projets; ce qui explique en partie la faiblesse du nombre de CET réalisés (04 dont un seul structurant).

Aucune disposition de la loi CET n'imposait formellement l'évaluation préalable des projets (analyse coûts/bénéfices, justification du choix de la formule PPP, etc.)

Le Ministre chargé des Finances émettait un avis sur les implications budgétaires du projet et sur sa conformité à la stratégie globale de financement des infrastructures

**NOUVELLE LOI
2014-09 SUR LES
CONTRATS DE PARTENARIAT**

Cette mission sera assumée par le Comité national d'Appui aux PPP rattaché au Ministère de la Promotion des Investissements, des Partenariats et du Développement des Téléservices de l'Etat. (Article premier)

Cette évaluation préalable est désormais obligatoire. Elle sera réalisée par les autorités contractantes et validée par le CNAPPP. (Article premier)

Cet avis est complété désormais par une analyse de Soutenabilité budgétaire des engagements à long terme de l'Etat et par un avis sur l'assiette foncière des projets . (Article 10)

OBSERVATIONS

Permet de renforcer les capacités des administrations en montage, formulation, négociation, gestion et suivi des PPP.

Va améliorer la conception des projets et leur dimensionnement et permettra d'anticiper les risques qui y sont liés.

Permet une bonne gestion de l'endettement public et une prise en charge précoce des aspects fonciers des projets.

SUR LES PROCÉDURES D'APPEL D'OFFRE

**ANCIENNE LOI
N° 2004-13 DU 1er MARS
2004 (LOI CET)**

Les procédures d'appel d'offres n'étaient pas décrites de façon exhaustive et bon nombre de délais n'étaient pas précisés.

**NOUVELLE LOI
2014-09 SUR LES
CONTRATS DE PARTENARIAT**

Les procédures sont mieux décrites et elles sont encadrées par des délais minima et maxima . (Articles 8,9,10)

OBSERVATIONS

Permet une plus grande célérité. Les organes de contrôle sont astreints au respect de délais de réponse. A l'expiration desdits délais, le silence des organes dont la saisine est requise vaut approbation tacite.



SUR L'OCCUPATION DU DOMAINE

**ANCIENNE LOI
N° 2004-13 DU 1er MARS
2004 (LOI CET)**

Rien n'était prévu à ce sujet

**NOUVELLE LOI
2014-09 SUR LES
CONTRATS DE PARTENARIAT**

Sauf stipulation contraire du contrat, le contrat de partenariat vaut, pour son titulaire, une autorisation d'occupation du domaine qui lui confère les droits de propriétaire sur les ouvrages et équipements réalisés dans les limites prévues par les lois et règlements. **(Article 6)**

OBSERVATIONS

Permet de faciliter l'obtention de financement par l'opérateur du projet auprès du système bancaire.



SUR LE RÈGLEMENT DES LITIGES

**ANCIENNE LOI
N° 2004-13 DU 1er MARS
2004 (LOI CET)**

Les décisions du Conseil des Infrastructures n'étaient pas susceptibles de recours

**NOUVELLE LOI
2014-09 SUR LES
CONTRATS DE PARTENARIAT**

Désormais les décisions du Conseil des Infrastructures sont susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir. **(Article 36)**

OBSERVATIONS

Plus conforme aux règles du droit administratif.

L'INCITATION À LA PARTICIPATION DES ENTREPRISES COMMUNAUTAIRES AUX APPELS D'OFFRES PPP

**ANCIENNE LOI
N° 2004-13 DU 1er MARS
2004 (LOI CET)**

Rien n'était prévu dans ce domaine

**NOUVELLE LOI
2014-09 SUR LES
CONTRATS DE PARTENARIAT**

La nouvelle loi encourage la participation directe des entreprises communautaires (UEMOA) aux procédures de sélection en leur octroyant une marge de préférence comprise entre 5 et 10 % pendant l'évaluation de leurs offres. **(Article 21)**

OBSERVATIONS

entre 5 et 10% de points de bonus par rapport aux entreprises non ressortissantes de la zone UEMOA



L'INCITATION À LA FORMATION DE PARTENARIAT STRATÉGIQUE AVEC LES ENTREPRISES COMMUNAUTAIRES

**ANCIENNE LOI
N° 2004-13 DU 1er MARS
2004 (LOI CET)**

Rien n'était prévu dans ce domaine

**NOUVELLE LOI
2014-09 SUR LES
CONTRATS DE PARTENARIAT**

La nouvelle loi PPP encourage la constitution de partenariat stratégique entre entreprises communautaires et entreprises étrangères au moment de la soumission des offres en octroyant une marge de préférence aux groupements candidats comptant en leur sein au moins une entreprise ressortissant de la zone UEMOA. (Article 21)

OBSERVATIONS

Cette marge de préférence est comprise entre 0 et 10% en fonction du niveau de représentativité des entreprises de l'UEMOA au sein desdits groupements.

L'OBLIGATION DE RÉSERVATION DE PARTS DE CAPITAL AUX NATIONAUX

**ANCIENNE LOI
N° 2004-13 DU 1er MARS
2004 (LOI CET)**

Rien n'était prévu dans ce domaine

**NOUVELLE LOI
2014-09 SUR LES
CONTRATS DE PARTENARIAT**

Désormais les entreprises étrangères titulaires de contrats de partenariat devront, au moment de la constitution de la société de projet, ouvrir au moins 20% de leur capital social aux opérateurs économiques nationaux. (Article 23)

OBSERVATIONS

Si pour une raison quelconque, les opérateurs économiques nationaux ne trouvent pas un intérêt immédiat à acquérir ces parts de capital, la loi PPP a prévu la possibilité d'un portage de ces actions par l'Etat ou un de ses démembrements. Toutefois, ce portage ne peut excéder deux (02) ans.



L'INCITATION À LA SOUS-TRAITANCE AUX ENTREPRISES DE L'UEMOA

**ANCIENNE LOI
N° 2004-13 DU 1er MARS
2004 (LOI CET)**

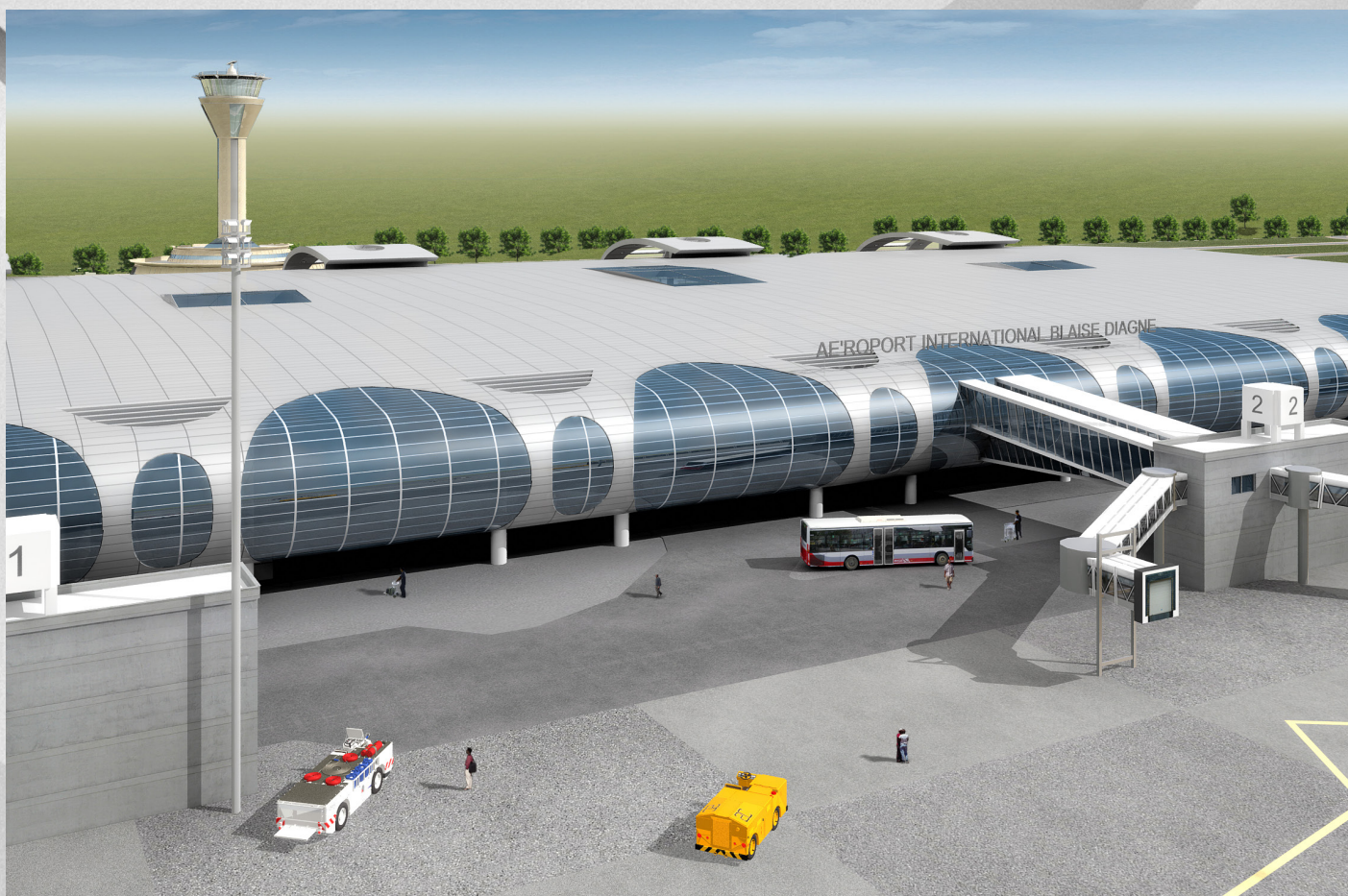
Rien n'était prévu dans ce domaine

**NOUVELLE LOI
2014-09 SUR LES
CONTRATS DE PARTENARIAT**

La nouvelle loi PPP encourage la sous-traitance en octroyant un traitement préférentiel de 5 à 10% à toute entreprise étrangère qui s'engage de manière irrévocable à sous-traiter à des PME de la zone UEMOA au moins 30% de la valeur globale des marchés de fournitures et de travaux qui lui sont confiés.
(Article 21)

OBSERVATIONS

Favorise le développement d'activités économiques et permet aux PME de développer de nouvelles compétences en matière de réalisation de PPP



L'INCITATION À LA PARTICIPATION DES PME/PMI ET DES ASSOCIATIONS DE PETITS OPÉRATEURS COMMUNAUTAIRES

**ANCIENNE LOI
N° 2004-13 DU 1er MARS
2004 (LOI CET)**

Rien n'était prévu dans ce domaine

**NOUVELLE LOI
2014-09 SUR LES
CONTRATS DE PARTENARIAT**

La nouvelle loi offre une marge de préférence plafonnée à 2% à tout candidat qui s'engage à favoriser la contractualisation avec les PME de l'espace UEMOA ou avec des associations de petits opérateurs communautaires.
(Article 21)

OBSERVATIONS

Favorise l'emploi de la main d'œuvre locale



UN MODE DE TRAITEMENT PLUS APPROPRIÉ ET MIEUX ENCADRÉ DE L'OFFRE SPONTANÉE

**ANCIENNE LOI
N° 2004-13 DU
1er MARS
2004 (LOI CET)**

Mode de traitement contraignant (aucun contrat conclu sous cette forme en 10 années de mise en œuvre)

**NOUVELLE LOI
2014-09 SUR LES
CONTRATS DE PARTENARIAT**

Désormais les projets dont le coût estimatif global est supérieur ou égal à 50 milliards pourront faire l'objet d'une négociation directe entre l'Etat et le promoteur si son projet respecte au moins 2 des 3 conditions ci-après :

- il apporte au moins 70% du financement ;
- les conditions de financement du projet sont plus compétitives que celles offertes par le marché financier local;
- le projet recèle un fort degré d'innovation technologique ou technique et offre des solutions économiques et écologiques viables.

La négociation directe est autorisée par le Premier Ministre après une contre-expertise technique, économique et financière de l'offre spontanée par le CNAPP et un avis de soutenabilité budgétaire par le Ministre chargé des finances.

(Article 25) (loi)

(Article 13) (Décret d'application)

OBSERVATIONS

Les projets inférieurs à ce montant pourront toujours recevoir une proposition spontanée qui donnera lieu à une procédure d'appel d'offres qui protège la propriété intellectuelle du candidat spontané et lui octroie des points de bonus sur ses concurrents.



L'ALSF EN BREF

MANDAT ET MISSION

La Facilité africaine de soutien juridique (ALSF) est une institution publique internationale dont le mandat est d'apporter conseils juridiques et assistance technique aux Etats africains dans les négociations de transactions commerciales complexes et dans le règlement des litiges avec leurs créanciers. L'ALSF développe et propose également une large gamme de produits et d'outils originaux en matière de renforcement des capacités et de gestion de la connaissance. L'ALSF est hébergée par la Banque africaine de développement.

Sa mission consiste à renforcer les capacités juridiques des gouvernements africains pour les aider à protéger et à faire prévaloir leurs droits souverains en favorisant la négociation et la conclusion d'accords équitables et durables, économiquement profitables pour leur développement.

AXES STRATÉGIQUES

Services de conseil : Appui aux gouvernements africains afin de renforcer leurs compétences juridiques et leurs capacités de négociation, en particulier dans les domaines des ressources naturelles et des industries extractives, des accords d'investissement et des partenariats public-privé (PPP), s'agissant notamment des grandes infrastructures et des autres transactions commerciales et financières complexes s'y rattachant.

Règlement des litiges avec les créanciers commerciaux : Mise à disposition des pays africains des ressources financières leur permettant d'obtenir l'assistance juridique spécialisée nécessaire à la négociation et au règlement des litiges les opposant à leurs créanciers. L'objectif est de s'assurer qu'ils parviennent à des solutions équitables afin de bénéficier pleinement de l'initiative PPTE relative à l'allègement de la dette.

Renforcement des capacités : Assistance via la mise en œuvre de modules de renforcement des capacités juridiques en Afrique, fondés sur le transfert des connaissances et de

l'expertise ainsi que sur le développement des compétences nationales par le biais d'ateliers, de conférences, de séminaires et d'autres activités similaires.


Gestion des connaissances : Aide au développement, à la collecte et à la gestion de produits de la connaissance, parmi lesquels figurent des manuels et publications juridiques, des documents types ou standards et autres outils de facilitation des transactions, des bases de données regroupant jurisprudence, législations et contrats, des programmes et des plateformes de formation, etc.

QUELQUES EXEMPLES DE REUSSITES DE L'ALSF

- Formation de plus de 600 avocats à travers différents programmes de renforcement des capacités portant sur la négociation de contrats commerciaux, le contentieux avec les créanciers, de grands projets infrastructures et la conclusion de partenariats public-privé (PPP).
- Financement d'une assistance juridique en faveur de la République démocratique du Congo ayant permis l'annulation en appel d'une décision rendue par un tribunal américain dans un litige avec le fonds vautour FG Hemisphere, dont l'exécution aurait coûté plus de 100 millions d'USD à l'Etat congolais.
- Mise à disposition de services de conseil pour la négociation de contrats dans le secteur des industries extractives et des infrastructures pour une valeur estimée à 18 milliards d'USD et une assistance juridique sur plus de 1 600 MW de projets dans le seul secteur de l'énergie.
- Aide au recouvrement de 28 millions d'USD de biens mal acquis en Tunisie.
- Aide apportée à la République du Niger pour la renégociation des contrats d'exploitation de l'uranium avec le groupe multinational Areva.

CONTACT

Adresse : Immeuble CCIA, Plateau 01, B.P. 1387, Abidjan, Côte d'Ivoire
Téléphone : +225 2026 3596
Courriel : alsf@afdb.org - Site web : www.afslf.org



Cette brochure vous est offerte par le Ministère de la Promotion des Investissements, des Partenariats et du Développement des Téléservices de l'Etat dans le cadre du projet PPP Legal Hotline financé par la Facilité Africaine de Soutien Juridique et coordonné par la Direction des Financements et des Partenariats Public-Privé.

Vous avez des questions ? Vous êtes une administration centrale, une collectivité locale ou une structure du secteur parapublic souhaitant être assistée dans le cadre de la formulation du montage contractuel, de la structuration financière, de la négociation de projets de partenariat public-privé ou en matière de renforcement de capacités ?

veuillez contacter **la Direction des Financements et des Partenariats Public-Privé**
Immeuble Atryum Center, 4ième Etage, Route de Ouakam, en face Lycée Jean Mermoz
Courriel : senpppfinance@gouv.sn - Téléphone : 33 864 96 84 / 33 864 92 94