

LA SAGES À DAKAR. UN OPÉRATEUR PRIVÉ POUR UNE GESTION TROUBLE DES GARES ROUTIÈRES

**Jérôme Lombard
Frank Bruez**

Les gares à gestion privée n'existaient pas au Sénégal. Que ce soit les gares du chemin de fer ou les gares routières, elles sont la plupart du temps gérées par un opérateur public (la société nationale des chemins de fer) ou une collectivité territoriale (le plus souvent les communes urbaines). L'État n'intervient pas dans cette activité, même s'il alimente par des dotations le budget des communes. Si on comprend qu'il n'est pas aisé de céder au secteur privé des gares ferroviaires, on peut se demander pourquoi, dans un pays comme le Sénégal où la tradition du monopole public est ancrée, deux gares routières sont aujourd'hui gérées par un opérateur privé unique.

La situation géographique des deux sites n'est pas anodine : il s'agit des deux grandes gares de transport de voyageurs du centre-ville de Dakar, dont l'une est séparée du palais présidentiel par moins d'un km (figure 6). Le projet qui a présidé à la naissance des gares s'inscrit en fait dans un ensemble plus vaste de réaménagement urbain du Plateau et de refonte du plan de circulation du centre-ville. Peut-on dire que la réorganisation voulue du Plateau s'est accompagnée d'une recherche d'efficacité dans la gestion des sites qui a poussé à la privatisation ? Dès avant son implication dans le projet de privatisation, l'opérateur retenu a participé activement à la réalisation du plan de circulation ; pour autant, il n'est pas spécialiste de la gestion de gares routières et privilégie plutôt le stationnement payant. Le caractère surprenant de ce choix laisse à penser que d'autres considérations sont entrées en ligne de compte au moment de la sélection : doit-on en conclure que cet opérateur a profité du contexte favorable pour s'immiscer dans un secteur qu'il ne

connaissait pas afin d'étendre ses activités ailleurs ? Le climat politique, enfin, a ceci de particulier que la ville de Dakar, dans son propre périmètre, est découpée en communes d'arrondissement, aux pouvoirs étendus et dont la plus emblématique est la commune du Plateau. Sur le dossier des gares, autant il semble qu'au démarrage de la gestion privée, en 1999, les deux entités se soient fortement opposées, autant aujourd'hui la tension semble avoir diminué. La bataille entre les deux mairies profite-t-elle à l'opérateur qui utilise les failles du système institutionnel pour imposer ce qu'il veut dans le développement de sa gestion ? Au contraire, est-il possible que la mairie du Plateau ait reçu des assurances de la ville pour que chaque commune trouve son compte dans la gestion privée des deux gares, quitte à laisser de côté dans les discussions l'opérateur privé de gestion ainsi que les professionnels présents dans les deux sites ?

L'emboîtement des intérêts, autour de la question de la privatisation des gares de Petersen et Lat-Dior, est un écheveau difficile à démêler. Il traduit l'opacité dont fait preuve le gestionnaire au moment d'expliquer les faits. Il souligne combien les groupements d'opérateurs dans les gares semblent davantage accaparés par la bonne marche de leurs affaires que par la transparence. Il montre enfin que les collectivités locales réagissent en fonction de considérations qui n'ont pas toujours à voir avec l'aménagement public et l'intérêt général.

I - UN PROJET D'AMÉNAGEMENT PORTÉ PAR LES BAILLEURS DE FONDS INTERNATIONAUX

L'arrivée de l'opérateur privé, chargé de l'exploitation et de la gestion des gares centrales de Dakar Plateau, doit se comprendre en dehors du contexte stricto sensu du transport urbain. Cet opérateur survient au moment où les questions d'aménagement du Plateau commencent à être reliées aux problèmes de circulation automobile et d'accessibilité au centre. Les années 1980 voient le parc de véhicules s'accroître et générer les premiers embouteillages en centre-ville. Les activités de commerce, débouché professionnel des ruraux chassés par la crise des campagnes, envahissent les rues du Plateau, débordent du marché Sandaga pour inonder l'ensemble des rues situées aux alentours. Résultat, les autorités publiques cherchent des espaces pour implanter des parkings et veulent redonner un semblant de fluidité à la circulation automobile. L'objectif final étant «... d'améliorer la productivité urbaine globale en réduisant les coûts entraînés par les multiples nuisances relatives aux difficultés d'accès au centre » (Mbow, 1999, p. 81).

1.1. Deux gares pour accueillir la SOTRAC et remplacer les « garages » sauvages

La rationalisation de l'utilisation de l'espace par les transports est à l'ordre du jour. L'îlot Petersen, anciennement occupé jusqu'en 1980 par une huilerie et situé en contrebas du Plateau, était depuis 1967 perçu comme un espace devant avoir une vocation de transport, sous la forme d'un échangeur routier (Mbow, *id.*). Dans les années 1990, dans le cadre du 3^{ème} projet urbain financé par la Banque mondiale et l'Agence canadienne de développement international (ACDI), et mis en œuvre par l'État sénégalais, une sous-composante intitulée « Transport et circulation » est identifiée parmi l'ensemble comme primordiale. Elle est à l'origine des financements du Plan de circulation du Plateau (PCP) et de plusieurs infrastructures de transport dont certaines gares actuelles. En effet, la destinée de Petersen change avec les conclusions des études visant à réformer le PCP. Désormais, îlot Petersen doit accueillir un site multimodal de transport et un centre commercial, tout comme une partie de l'ancien camp militaire Lat-Dior (îlots 3 et 4) doit être transformée en gare routière. Par ailleurs, sont prévues la mise à sens unique des voies pénétrantes et sortantes du centre historique, avec la création de couloirs réservés aux transports collectifs, et la restriction du stationnement sur les trottoirs. De même, sont annoncées l'organisation et la réduction de la circulation du Plateau par une tarification dissuasive des places de stationnement du centre-ville, devant inciter à l'utilisation des parkings aménagés à Petersen et à Lat-Dior.

L'État sénégalais refusant de participer au financement des travaux, la Banque mondiale bloque les crédits destinés à la construction des dernières infrastructures nécessaires au bon fonctionnement du PCP. C'est alors que la direction du 3^{ème} projet urbain demande à l'AGETIP²⁸ de se charger des travaux de la plate-forme de la gare Petersen, du parking de Lat-Dior et de la réfection de la voirie du plateau. A la fin de l'année 1995, îlot Petersen et l'espace réservé du camp Lat-Dior sont progressivement transformés et aménagés en gares routières et parcs de stationnement. Les deux gares, d'environ deux hectares, disposent chacune de trois aires de stationnement pouvant accueillir autobus, « cars rapides » et voitures particulières.

Initialement, les gares Petersen et Lat-Dior sont conçues comme des sites d'échanges entre le Plateau et la banlieue et doivent profiter à la compagnie publique, la SOTRAC. En effet, une rupture de charge est organisée dans les deux gares, les passagers des bus de grande capacité de la SOTRAC et des voitures particulières étant débarqués pour être rembarqués dans des véhicules de transport collectif de petit gabarit qui les acheminent dans le centre-ville. Dans le même temps, il est prévu que les deux sites accueillent des « cars rapides » qui, chaque jour, amènent au Plateau de plus en plus de monde. C'est

²⁸ Agence pour l'exécution de travaux d'intérêt public contre le sous-emploi : créée par la Banque mondiale et le gouvernement du Sénégal pour la construction d'équipements.

aussi un moyen de supprimer les garages sauvages, installés dans les rues du bas Plateau, qui contribuent à l'accroissement de la congestion et de la pollution dans cette partie de la ville. En 1998, progressivement les deux gares sont ainsi utilisées comme tête de lignes par les regroupements de chauffeurs de minibus. L'établissement de ces derniers dans les gares fait suite à des négociations entre la mairie du Plateau, les chauffeurs, les représentants syndicaux et l'État. À Lat-Dior, les trois regroupements qui intègrent la nouvelle gare étaient localisés depuis 1972 dans les rues adjacentes du quartier de Niaye Tiocker, et les minibus stationnaient sur la voirie. Pour Petersen, à l'occasion de la visite à Dakar du président des États-Unis en 1998, le maire du Plateau obtient la délocalisation de deux garages au sein de la gare, notamment ceux qui sont situés juste à proximité, sur l'avenue Faidherbe et dans la rue Tolbiac²⁹.

1.2. Comment la faillite de la compagnie de transport public entraîne la réaffectation des sites !

En 1998, la faillite de la SOTRAC détourne le projet de sa fonction initiale et ralentit la mise en place du système global de stationnement sur le Plateau. La même année, prenant acte de la nouvelle situation créée par la disparition de la compagnie publique, le Conseil exécutif des transports urbains de Dakar (CETUD), en charge de l'organisation des transports dans la métropole, réaménage les deux sites pour mieux accueillir le secteur privé : une plateforme technique pour l'accueil des véhicules, les bureaux pour les regroupements de chauffeurs, les toilettes et l'espace de prière sont réalisés à l'occasion.

A peine nées, les deux gares de Petersen et Lat-Dior sont destinées à une autre utilisation que celle qui était prévue à l'origine. Reste l'interrogation suivante : dans quelle mesure, ce qui n'a pas pu s'envisager avec la compagnie publique peut-il avoir lieu avec les regroupements de chauffeurs de « cars rapides » ? A savoir une amélioration de la circulation sur le Plateau par un respect du nouveau plan, une limitation des stationnements abusifs sur la voirie et un recours systématique aux parcs situés dans les deux plates-formes. Une autre question, posée aujourd'hui mais qui était sous-jacente à l'époque, est la suivante : l'effondrement du service public de transport ouvre-t-il la porte à la généralisation définitive du transport par « cars rapides » dans l'agglomération, et d'une façon plus globale, à l'émergence du secteur privé et de certains types d'opérateurs dans le domaine de la gestion du transport ?

²⁹ Les garages plus éloignés - celui de l'embarcadère de Gorée, appelé Esso-Port, et celui du supermarché Hypersahm, à l'autre bout de la Médina - ne seront déplacés qu'en 2001, juste avant la visite à Dakar du roi du Maroc.

II - UN OPÉRATEUR PRIVÉ BIENVENU

L'émergence de l'opérateur gestionnaire de gares routières n'est pas le fruit du hasard. Son arrivée coïncide avec la prise de conscience qu'il ne faut pas séparer plan de circulation, stationnement et gares routières. Pour les services de l'État, « [...] il apparaît [...] à la lumière du système de stationnement qui va être instauré que sa gestion doit être globale. En effet, une tarification dissuasive au centre du Plateau doit aller de pair avec une incitation au stationnement dans les zones spécifiques aménagées à cet effet pour permettre une modération de la circulation automobile dans le centre » (Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, 1995a, p. 2). Dans ce contexte, la gestion et la maintenance du système de stationnement, incluant parkings, rues et nouvelles gares, sont appréhendées comme une seule et même question (impliquant de façon sous-entendue leur prise en charge par une structure unique)³⁰.

2.1. La délégation à un opérateur privé : un mode de gestion dans l'air du temps

Non seulement il est envisagé d'aborder les problèmes de circulation et de stationnement au Plateau comme une seule problématique, mais en outre le contexte est plutôt favorable au pilotage du dossier par le privé. Le mode habituel de gestion pour les gares routières publiques est la régie directe par la municipalité. Néanmoins, à Dakar, la gestion est répartie en plusieurs sous-entités. Différents services de la ville ont en charge les postes inhérents au fonctionnement et à la gestion des gares publiques :

- La Division Halles et Marchés gère les personnels d'entretien et de sécurité ainsi que les commerces.
- La Division de l'Aménagement urbain s'occupe des éclairages, des infrastructures, du nettoyage, de l'agrandissement des commerces.
- La Perception municipale gère les collecteurs de taxes et reçoit quotidiennement les sommes récupérées dans les sites.

Les critiques à l'encontre de la gestion directe par la ville sont aujourd'hui générales, y compris dans les services techniques municipaux. L'étude POPESCO-CDCI précise ainsi que les gares publiques sont extrêmement dégradées et explique que cette situation « [...] va de pair avec la dilution des responsabilités, [...] la faible implication des collectivités locales dans la gestion des gares » (POPESCO-CDCI, 2001, p. 7). Le contrôleur de gestion de la ville de Dakar souligne qu'il n'existe aucune coordination entre les services municipaux gérant les gares publiques et qu'un unique interlocuteur au

³⁰ Même s'il est précisé dans la note du ministère mentionnée ci-dessus que plusieurs entités peuvent être amenées à exploiter et à gérer tout ou partie du système.

contraire évite « des évaporations importantes d'argent ». Le responsable de la Division Halles et Marchés affirme que la délégation de la gestion des gares à une entreprise privée renforce l'efficacité du fonctionnement.

En 1996, au moment du démarrage du nouveau plan de circulation, qu'en est-il de l'idée d'une gestion par un opérateur unique et privé ? Omniprésent, l'État dispose de la propriété des îlots de Petersen (seulement la partie vouée au transport) et de Lat-Dior ainsi que des infrastructures qui y sont érigées. Avec le renforcement du rôle joué par la Banque mondiale dans l'aménagement urbain de Dakar, le contexte est cependant au désengagement des structures publiques en charge de ce type d'infrastructures. Dans la note interne du ministère mentionnée ci-dessus, il est ainsi listé une série de modalités possibles de gestion du système de stationnement, parmi lesquelles il est précisé que deux sont jugées prioritaires : la société anonyme à participation publique majoritaire, la concession sous la tutelle des collectivités.

Face à la complexité de la situation institutionnelle, accentuée par l'approche des élections locales de décembre 1996, la Banque mondiale ne veut pas que les communes gèrent directement les gares et commande un rapport sur leur conception et leur fonctionnement pour alimenter la réflexion sur les modalités de gestion de Lat-Dior et de Petersen. En novembre 1995, un appel d'offres pour une étude sur le stationnement dans la zone du Plateau est lancé. Les termes de référence, au chapitre 3, sont très clairs : la réussite du système d'organisation du stationnement dépend de la police de la circulation qui ne peut être assurée par les corps de la police d'État et de la police municipale, occupés à d'autres missions ; en outre, il est rappelé qu'ils ne disposent pas de ressources pour accomplir cette mission de police. « C'est pourquoi, en rapport avec la Banque mondiale, le ministère chargé des Finances a donné son accord pour concéder à des opérateurs privés la gestion et l'exploitation du stationnement, y compris la partie de l'îlot Petersen affectée au transport » (Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, 1995b, p. 4). Le gouvernement, poussé par la Banque mondiale, entérine le processus de privatisation des gares routières du Plateau, premier du genre au Sénégal. L'appel à des opérateurs privés est donc nécessaire. En mars 1996, au cours d'une réunion réunissant cinq ministres et ayant pour objet l'aménagement de l'îlot Petersen, il est arrêté comme conclusion que « ...le cabinet choisi dans le cadre de l'étude sur le stationnement dans la zone du Plateau proposera le contrat de concession et le dossier d'appel d'offres pour le recrutement du concessionnaire devant gérer la gare multimodale, poumon du plan de circulation du Plateau » (Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, 1996, p. 2).

2.2. Une longueur d'avance pour des sociétés canadiennes spécialisées dans le stationnement

Jusqu'à la fin de l'année 1998, la mise en application du nouveau plan de circulation traîne. La SOTRAC ayant disparu, c'est toute l'architecture du plan qui est remise en cause. Officiellement les gares ne sont pas ouvertes, même si un regroupement de chauffeurs de « cars rapides » a déjà investi la gare de Petersen.

Fin 1998, début 1999, la situation se décaïte, l'État par l'intermédiaire du ministère de l'Équipement et des Transports décide enfin de mettre en application le plan de stationnement et de céder les gares de Petersen et Lat-Dior au privé. Dans ce jeu de positionnements, les sociétés canadiennes ont une longueur d'avance sur d'éventuels concurrents. En effet, au moment du lancement du 3^{ème} projet urbain, en 1988, une condition du soutien financier par la coopération canadienne était la participation de bureaux d'études nationaux à la production de documents nécessaires à la sous-composante « Transport et circulation ». En 1998, la société VIMAX, cabinet d'études canadien, se positionne dans le choix de l'opérateur. Elle a déjà remporté, à la suite d'un appel d'offres du gouvernement sénégalais, le marché pour adapter sur le Plateau des parcmètres nord-américains. 350 millions de francs CFA de matériels ont été achetés à des fournisseurs canadiens proches de VIMAX, testés et installés³¹. Début 1999, alors que les regroupements de chauffeurs commencent à investir les sites, « [...] en attendant que le concédant soit identifié et, compte tenu des engagements pris avec la Banque mondiale de confier la gestion et l'exploitation du stationnement au privé, ainsi que de la responsabilité du fournisseur de matériel de stationnement de procéder à la pose de ce matériel et d'en assurer la garantie pendant un an après la réception provisoire, le ministère de l'Équipement et des Transports terrestres (maître d'ouvrage) [confie] la gestion transitoire du stationnement à la société canadienne VIMAX en rapport avec la société sénégalaise SAGES. La société VIMAX [apporte] son soutien technique grâce au contrat qui la lie aux sociétés canadiennes que sont STATIONNEMENT MONTRÉAL et MACKAY METERS, respectivement spécialisées dans le stationnement et dans la fabrication et l'entretien de matériels de stationnement. La société sénégalaise SAGES (Société africaine de gestion et d'études du stationnement) [s'occupe] de tous les aspects de gestion légaux et contractuels » (Ville de Dakar, 2000). La SAGES, société de droit sénégalais créée pour l'occasion, permet ainsi à VIMAX de s'implanter durablement dans le stationnement et la gestion des sites de transport à Dakar.

A l'issue de cette période transitoire de près d'une année, durant laquelle VIMAX et la SAGES ont utilisé librement les bénéfices de leur gestion, la ville de Dakar devient le concédant par décision du ministère de l'Intérieur. Ce

³¹ « 600 aires de stationnement privées à l'horizon », *Le Soleil*, 28 mai 1997.

n'est qu'en 2000 qu'à la suite d'un appel d'offres qui n'a pas fait l'objet de publicité, la SAGES obtient la gestion des deux gares sous la forme d'un contrat d'affermage. Cependant, en avril 2002, avant les élections locales, les contrats n'étaient toujours pas signés avec la ville de Dakar.

2.3. Un opérateur extrêmement bien informé mais particulièrement discret

Tout se passe comme si, dès le début du processus en 1996, l'opérateur finalement retenu a l'ensemble des cartes en main et toutes les informations à sa disposition pour affiner sa stratégie et obtenir en toute certitude le marché. Le fait que les sociétés canadiennes soient imposées par la coopération du même pays les a placées en bonne position pour conquérir des marchés. En l'occurrence, on a l'impression que le processus de privatisation a été piloté par l'opérateur lui-même (ou sa société partenaire VIMAX) qui a pu s'attribuer en toute connaissance de cause le marché final. A la moindre difficulté, il semble avoir réagi et proposé la solution idoine qui le satisfaisait en priorité. Il a su s'adapter au contexte institutionnel très évolutif, aux relations équivoques entre la Banque mondiale et le gouvernement sénégalais, rebondir quand la SOTRAC a fait défaut, être présent pour prendre en charge la gestion provisoire des sites, récupérer le dossier quand il est passé dans les mains de la ville de Dakar, apparaître comme le seul concessionnaire possible. Lors des nombreux entretiens qui ont été nécessaires à cette étude, il a été très difficile de connaître le nom des membres du conseil d'administration de la SAGES : ce qu'on sait simplement c'est qu'il est exclusivement composé d'actionnaires sénégalais qui ont été très proches de l'ancien gouvernement socialiste et qui ont su rester dans l'entourage du nouveau pouvoir quand l'alternance est advenue. La personnalité du directeur général explique aussi que les choses se soient passées ainsi : c'est sans doute le personnage clé de l'opération puisque, dès le début des années 1990, il est présent en tant que consultant pour un cabinet d'études canadien (GMAT) qui a travaillé à la restructuration des services techniques de la Communauté urbaine de Dakar et qui a fourni des assistants au bureau de la circulation rattaché à la Direction des Travaux publics.

La présence de la SAGES comme gestionnaire de Petersen et Lat-Dior doit être comprise comme une opération réussie de la part de gens qui ont été à la fois dans la conception, la réalisation et la gestion du projet. Un opérateur privé tel que la SAGES doit sembler-t-il beaucoup plus sa présence dans le système à son entrisme, au bon moment, dans le processus de refonte du plan de circulation au Plateau qu'à un positionnement technique bien meilleur que d'autres.

2.4. L'exploitation des sites par la SAGES : gestion opaque pour une affaire rentable

L'arrivée de la SAGES dans le système de gestion des gares de Petersen et Lat-Dior semble avoir été préparée de longue date. L'affaire est-elle rentable pour la collectivité ? Le gestionnaire assure en continu, du lundi au samedi, un service de sécurité et d'entretien à Petersen (depuis mars 1999) et à Lat-Dior (depuis février 2000). Au moins 50 personnes travailleraient pour elle dans les deux sites : elles sont affectées à la sécurité, à l'entretien et à la collecte des taxes (percepteurs). Les responsables des gares, nommés par la société, assurent aussi la médiation entre les regroupements de chauffeurs et les intérêts de la SAGES.

La principale rentrée d'argent sur les deux sites provient des taxes perçues sur chaque départ de véhicule de transport en commun³². Chaque regroupement installé dans les sites gère des lignes sur lesquelles s'inscrivent les chauffeurs quand ils entrent dans la gare. A chaque départ, ces derniers payent une somme au regroupement - 3 à 400 francs CFA en moyenne - dans laquelle 100 francs sont destinés à la SAGES. Un employé de la société est présent au départ des minibus, dans chacun des locaux d'inscription et de perception des taxes. Il distribue les billets de passage aux chauffeurs et vérifie l'encaissement de la taxe par les percepteurs des regroupements de chauffeurs. Les employés de la SAGES ne perçoivent pas l'argent de la taxe. Un collecteur de la société extérieur à la gare vient tous les matins rassembler les fonds et vérifier les comptes. L'après-midi, un percepteur vient récupérer l'argent.

La quantité de tickets vendus chaque jour par la SAGES est difficile à estimer. En effet, la société privée et les regroupements de chauffeurs dans les deux gares ne sont pas d'accord sur les montants. En outre, les entretiens avec les responsables de la société n'ont pas permis d'éclaircir ce point, contribuant à renforcer l'opacité de l'exploitation et de la gestion des sites. Selon les observations et entretiens menés en novembre 2002, la SAGES distribuerait en moyenne chaque jour 700 à 800 tickets sur Petersen³³ et 500 sur Lat-Dior, ce qui lui fait une rentrée quotidienne d'environ 125 000 francs CFA. Si on considère que le samedi est un jour de fréquentation aussi important que les

³² Le paiement d'une taxe de stationnement par les taxis et voitures particulières contribue aussi aux rentrées d'argent (entre septembre 1999 et août 2000, 15% des chiffres d'affaires sur la gare de Petersen, selon l'étude POPESCO). Sur la même période, les toilettes gérées par la SAGES ont rapporté un million de francs, soit 5 % du chiffre d'affaires. A Lat-Dior, la concurrence de toilettes publiques, gratuites pour les chauffeurs, explique que le paiement de 25 francs CFA dans les toilettes de la SAGES constitue au total une rentrée d'argent insignifiante. L'étude POPESCO indique aussi que la location des cantines dans l'enceinte des gares devrait à terme rapporter à la SAGES.

³³ Chiffre avancé par l'étude POPESCO pour que l'exploitation devienne rentable.

autres jours de la semaine, le gain annuel (pour 312 jours) provenant des taxes collectées au départ des véhicules serait pour les deux gares de 39 millions de francs CFA. Ces chiffres paraissent surévalués, notamment en raison de la variation journalière de la fréquentation des sites par les minibus (en particulier le samedi). Il est possible aussi que tous les départs ne soient pas déclarés par les regroupements et comptabilisés par l'employé de la SAGES qui distribue les billets. D'une façon générale, les regroupements de chauffeurs disent bien s'entendre avec la SAGES, mais les sujets de récriminations sont récurrents : sur l'entretien, sur la sécurité, sur la congestion à la sortie des gares (surtout à Petersen). En outre, selon les regroupements, le résultat des investissements que la SAGES est supposée faire dans les deux sites n'est pas toujours visible. Ils en concluent que payer à un opérateur privé une somme dont ils ne connaissent pas l'utilisation pose problème.

2.5. Une nécessaire collaboration avec les regroupements de chauffeurs

Les relations entre la SAGES et les regroupements sont au cœur du dispositif original de gestion des gares. Sans passer par les regroupements qui organisent l'exploitation des lignes et la bonne marche des rotations de minibus, il est impossible pour la SAGES d'espérer travailler directement avec les chauffeurs qui entrent dans les gares. Il n'est sans doute pas envisageable de changer ce système tant les regroupements sont puissants et correspondent à une logique dominante de structuration du milieu professionnel (notamment par le syndicat de chauffeurs majoritaire). Les regroupements prélèvent sur chaque départ au moins 300 francs CFA qui alimentent leur caisse. Le directeur de la SAGES déplore ce type de fonctionnement en le qualifiant d'informel et d'opaque : « *je ne sais pas où tout cet argent va* ». Il dénonce aussi la violence par laquelle ces groupements se font respecter.

Au travers des relations délicates entre la SAGES et les regroupements professionnels, ce qui est mis en exergue c'est le type de service qui est proposé à l'usager. Les regroupements sont pour certains très anciens (30 ans) et correspondent à des logiques de lignes : tel regroupement était localisé dans telle rue du Plateau car cet espace correspondait à un bout de ligne pour des véhicules venant de banlieue (l'un des regroupement signale d'ailleurs qu'il avait avec la mairie de Dakar, avant de déménager à Petersen, un contrat d'utilisation de l'espace en question). Les usagers, tant bien que mal, ont pris leurs habitudes et ont contribué à pérenniser ces lieux. Avec l'entrée des véhicules dans les deux gares, une amélioration de la qualité de service sur le Plateau était attendue autant pas les professionnels que par les usagers : c'est ce qui a été valorisé, en 1999, au moment du lancement du plan de circulation (fluidité, amélioration des conditions de déplacement). La presse a aussi fait porter l'attention sur la création de parkings payants et sur la location aux

particuliers de places de stationnement sur la chaussée³⁴, nouveautés qui ont dérangé les usagers peu sensibilisés. L'arrivée d'un opérateur privé de gestion n'a par contre pas été autant valorisée qu'on aurait pu le penser. La lecture de la presse montre que cet opérateur s'est imposé sur le marché sans qu'on sache très bien d'où il venait et quelles étaient ses compétences. Les professionnels ont ressenti cette arrivée comme une intrusion et ont été méfiants au début. Certains regroupements de transporteurs continuent à penser que la SAGES n'est pas à sa place : « *qu'il [l'État] nous laisse gérer nous-mêmes les gares routières, les transporteurs peuvent le faire, pas besoin de faire appel à des sociétés privées de gestion* »³⁵.

Le décalage est grand entre un projet de circulation annoncé comme révolutionnaire et la gestion du stationnement et des deux gares au Plateau. La SAGES a beau jeu de dénoncer les dérives des regroupements de chauffeurs alors qu'elle ne rend pas ses comptes publics et que les contrats avec la mairie de Dakar n'ont pas été signés. Le directeur de la SAGES ne s'y trompe pas quand il avance un chiffre d'affaires global (comprenant stationnement, fourrière et gares) de 300 millions de francs CFA dont 80 % seraient réservés au fonctionnement (personnel, charges sociales, dividendes) et qu'en conséquence, en raison de cette surcharge en personnels, l'entreprise ne peut pas renouveler ses équipements (et donc améliorer son service). Pour lui, les pressions des mairies pour embaucher du personnel ainsi que le système des regroupements dans les gares augurent un avenir incertain pour la SAGES.

La privatisation de la gestion des gares du Plateau a été favorable à un opérateur privé déjà bien installé dans le processus de refonte du plan de circulation de Dakar. L'augmentation de la circulation au Plateau fait du stationnement payant de rue une activité de plus en plus intéressante pour la SAGES (qui ne s'en cache pas). Quant aux gares routières, l'opérateur retourne la responsabilité des dysfonctionnements aux regroupements de professionnels pour mieux évacuer sa propre responsabilité et la non légitimité dont il est porteur au départ. L'avenir de l'opérateur dans la gestion des gares (car il est envisagé de plus en plus une distinction entre le contrat de gestion des plates-formes et celui du stationnement) dépendra aussi des rapports qu'il entretient avec la ville de Dakar. Au-delà de la dimension sectorielle donnée à ce dossier (le transport sur le Plateau), des enjeux politiques pour la répartition de la redevance versée aux collectivités locales sous-tendent fortement l'évolution de la question. Le rôle joué par la commune d'arrondissement du Plateau dans la gestion du dossier pourrait compliquer la recherche de la meilleure solution pour les professionnels et les usagers.

³⁴ « Location de la voie publique : Dakar, un vaste parking », *Sud Quotidien*, 10 mars 1999.

³⁵ D'après le Secrétaire général d'une des trois fédérations de transporteurs (entretien, 28 avril 2002).

III - LES INTÉRÊTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES À LA GESTION DE LA SAGES

Lorsque le projet de plan de circulation est proposé en 1996, l'État pilote le dossier par l'intermédiaire du Projet de gestion et de développement urbain (PGDU). A l'époque, la cession au privé du système de stationnement global est fortement envisagée mais le concédant n'est pas identifié, encore moins recherché. Le projet traîne en longueur, même si du matériel de stationnement est acheté. Ce n'est qu'en 1999 que l'État lance vraiment le processus de privatisation et fait émerger un opérateur de gestion inconnu de tous, notamment du milieu des transports. Entre temps, la donne institutionnelle locale a changé : la décentralisation a été promue et a placé sur le devant de la scène les nouvelles communes d'arrondissement qui revendiquent la totalité des prérogatives dévolues par la loi, un budget et des ressources. Dans quelles circonstances la ville de Dakar se retrouve alors à disposer du projet de concession au moment où la commune du Plateau se dit intéressée par le projet ? L'appétit de la mairie d'arrondissement pour le projet peut-il atténuer le sentiment de confiscation de la gestion par la ville de Dakar et par l'opérateur privé ?

3.1. Un dossier juteux pour la ville de Dakar

En 1999, par lettre du ministre de l'Intérieur datée du 6 septembre, la ville de Dakar hérite du dossier et du statut de concédant, ainsi qu'il est stipulé dans le contrat d'affermage présenté en 2000 et passé avec la SAGES. Pourtant, l'attribution du dossier à la ville de Dakar ne s'inscrit pas dans un contexte propice à la municipalité. La Banque mondiale, très impliquée dans la constitution du projet et principal bailleur, ne soutient pas la proposition d'une tutelle communale sur la gestion des gares. Le renforcement des pouvoirs communaux à la suite des élections locales de 1996 ont soulevé de grands espoirs, notamment chez les nouveaux élus avides de disposer de ressources financières. Mais la décentralisation, à la mode chez les bailleurs de fonds internationaux dans les années 1990, est de plus en plus questionnée. Les nombreuses études de consultants menées au Sénégal soulignent combien l'implication multiple des collectivités est source de confusions et de désordres. Ceci n'étonne pas le cabinet POLYCONSULT INGÉNIERIE-OSCARE AFRIQUE (1999) : « La création des communes d'arrondissement en 1996 a considérablement complexifié le paysage institutionnel de l'agglomération qui se caractérise par la superposition de quatre échelons territoriaux (hors État) regroupant une cinquantaine de collectivités locales : les communes d'arrondissement, les villes, la Communauté urbaine de Dakar (disparue en fin d'année 2000) et la région du Cap-Vert. Ces collectivités disposent chacune d'un budget autonome et de compétences plus ou moins bien délimitées. Ce maillage complexe est complété par la présence de trois préfectures de département et d'une préfecture de région. En conséquence, il

n'est pas surprenant que la gestion des gares routières soit un sujet de tensions entre ces différents échelons ».

Le dossier atterrit pourtant sur le bureau du maire de Dakar en 1999. La refonte du plan de circulation du Plateau apparaît comme une aubaine pour la ville de Dakar. Elle hérite d'un projet au départ complètement piloté par l'État et le PGDU. D'un problème compliqué, visant à améliorer la fluidité sur les voies urbaines en s'appuyant sur le péage de stationnement et sur la concentration obligatoire des véhicules dans les parkings et gares de Lat-Dior et Petersen, elle en fait une source de rentrées financières sans avoir à gérer la collecte des taxes qui est concédée à un opérateur privé. De ce point de vue, la ville de Dakar en retire plein bénéfices alors que jusqu'à présent les utilisateurs de voitures particulières ne payaient pas de droit de stationnement. Comme stipulé dans le contrat d'affermage, la mairie reçoit annuellement un fermage de 60 % du résultat net d'exploitation. Selon la mairie de la commune d'arrondissement du Plateau, la ville de Dakar recevrait ainsi chaque année environ 200 millions de francs CFA. Même si ce contrat d'affermage est jugé par certains minimal, la somme versée chaque année à la ville de Dakar représentait en 2002 une rentrée importante dans un budget de 12 milliards de francs (1,7 %) ³⁶.

Politiquement, le dossier qui comporte des risques, puisqu'il va à l'encontre des pratiques de circulation et de stationnement en cours sur le Plateau, n'a pas gêné la mairie de la ville. Le 20 mars 1996, dans un texte relatif à la réglementation de la circulation dans Dakar, elle arrête plusieurs dispositions qui ont vocation à instaurer de nouveaux sens de circulation dans les rues du Plateau. En 1999, quand l'État donne pouvoir à la SAGES de s'implanter dans les deux sites et de lancer le stationnement payant, la ville a beau jeu de mettre en avant la responsabilité principale du concessionnaire dans le projet. La mairie de la ville a-t-elle pensé que ce projet n'entraînerait pas de protestations de la part des usagers ou au contraire aurait peu de conséquences puisqu'il ne serait pas respecté ? Plus de sept années après le démarrage de la concession, et à la lumière des conditions actuelles de circulation et du peu de respect des dispositions toujours en vigueur, il est difficile de penser que la mairie de l'époque n'a pas envisagé le déroulement d'un tel scénario, donnant ainsi un bien mauvais exemple d'irresponsabilité.

Si la ville de Dakar paraît s'en tirer à bon compte, la SAGES au contraire dénonce les conditions de la contractualisation. Cette dernière considère ainsi que le contrat d'affermage est trop favorable au concédant. Sa rémunération est évaluée à 40 % du résultat net de l'exploitation du stationnement payant sur la voie publique, de la mise en dépôt des véhicules et des pôles d'échanges de Petersen et Lat-Dior. Selon le directeur de la société rencontré en octobre 2002, un tel contrat passé avec des municipalités américaines porterait la

³⁶ Il est difficile d'obtenir le détail du budget annuel de la ville de Dakar. On se contente ici d'une information donnée dans la presse. Cf. *Le Soleil*, 22 janvier 2004.

rémunération du fermier à 75 ou 80 %. Il ajoute que « [...] depuis la prise de contrôle du projet par la ville de Dakar, la société risque la faillite ». Est-ce à dire que l'opérateur est sous la pression de la ville de Dakar et qu'il ne trouve pas son compte dans l'exploitation et la gestion des gares ? Il est difficile de prendre position tellement l'opacité qui entoure le dossier est grande. Concernant la gestion des gares, la SAGES doit composer avec les regroupements de chauffeurs et les multiples intérêts dont ils sont porteurs et qui se matérialisent dans la lutte permanente pour maintenir leurs positions dans les gares et en dehors. La SAGES est aussi sous la tutelle de la mairie qui n'a de cesse, alors qu'elle a des difficultés à faire rentrer les recettes dans les gares soumises au régime de la régie, de veiller à ce que le fermier paie sa redevance annuelle. Le contrôleur de gestion de la ville ne dit pas autre chose quand il rappelle qu'il a demandé en avril 2002 à l'ancien maire de regarder de plus près le fonctionnement de la SAGES et l'utilisation qu'elle fait des recettes de son exploitation.

Pour autant, la SAGES est-elle en difficulté ? Elle est plus intéressée par la gestion du stationnement payant sur la voirie où elle n'est pas confrontée à des lobbies puissants que sont les regroupements de chauffeurs³⁷ ; elle traite directement avec des entreprises pour la location des emplacements devant les magasins et sociétés ; elle fait payer aux usagers le stationnement de rue ; elle gère la fourrière située dans l'enceinte de Petersen. De ce point de vue, elle semble avoir une activité florissante et grandissante, accordant même des emplacements à tort et à travers. Le fait que les contrats d'affermage ne soient pas encore signés en 2006 et qu'ils aient été renouvelés, par tacite reconduction tous les deux ans, renforce l'idée que des tractations invisibles ont lieu (avec les autorités de la ville de Dakar ? Avec l'État ?), qui ne sont pas défavorables au concessionnaire. En effet, la commission de contrôle, prévue dans le projet de contrat pour se réunir tous les trois mois, ne s'est jamais réunie, ce qui fait dire au maire de la commune du Plateau : « je doute de la réalité du contrôle aujourd'hui »³⁸.

3.2. La commune du Plateau ignorée ou partie prenante ?

Le « dialogue de sourds » qui s'est instauré avec la commune d'arrondissement du Plateau conforte aussi le soupçon de mystère qui entoure ces contrats. Dès la création en 1996 de cet échelon territorial, le maire de l'époque a revendiqué sa part dans le projet de concession du système de stationnement sur le Plateau. Il a sabordé le lancement du nouveau plan de circulation en criant haut et fort dans les médias qu'il ne le respecterait pas ; en 1999, il a bataillé pour récupérer la gestion du stationnement et des sites de Petersen et Lat-Dior ; en 2001 il est allé jusqu'à exiger de la part de la SAGES

³⁷ Ce qui la pousse d'ailleurs à demander une séparation du contrat global en deux parties : un contrat pour le stationnement et un contrat pour la gestion des gares.

³⁸ Entretien, 13 décembre 2002.

un versement de plus de 50 millions de francs CFA, au motif qu'elle gère des activités qui sont situées dans le périmètre de sa commune³⁹. L'émergence de la commune du Plateau dans le dossier doit être comprise comme un élément du conflit qui opposait à l'époque deux figures du Parti socialiste au pouvoir, tous deux originaires de la presque île : l'édile de la commune du Plateau, habitant du quartier, ancien ministre de la Jeunesse et des Sports, M. Abdoulaye Makhtar Diop, et le maire de la ville, M. Mamadou Diop, ancien ministre des Transports du président Senghor. La volonté de bénéficiaire, autant que la ville de Dakar, d'une redevance annuelle de la part de la SAGES a poussé le maire du Plateau à réclamer sa part au moment même où le budget des communes d'arrondissement et les prérogatives ne sont pas clairement définis sur le terrain.

La situation actuelle laisse accroître l'idée que, de ce conflit, la SAGES s'en tire à bon compte. Depuis les élections de 2002, le maire du Plateau et celui de la ville sont aussi issus du même parti, celui du président de la République, mais n'occupent pas les mêmes positions dans l'appareil politique en place. Le maire de la ville, après avoir été président de l'Assemblée nationale, dirige le Sénat, alors que celui du Plateau est salarié à mi-temps d'une entreprise industrielle de la place et apparaît moins ambitieux que son prédécesseur. Concernant le dossier de la SAGES, les revendications du maire du Plateau n'en sont cependant pas moins virulentes que celles du maire précédent : plus de transparence dans la passation des contrats, un cahier des charges contraignant pour le fermier⁴⁰, le versement d'une redevance annuelle à la mairie du plateau, le partage des recettes avec la mairie de la ville. La SAGES continue de vouloir traiter avec la mairie de la ville et à ne pas réclamer l'arrivée dans le dossier de la commune d'arrondissement, ce qui pourrait amener le maire concerné à demander l'annulation des contrats et une nouvelle procédure d'appel d'offres. Est-ce parce que la mairie du Plateau réclame de meilleures procédures et un partage du gâteau ou parce qu'elle demande à l'opérateur de recruter des jeunes des quartiers défavorisés environnant les gares, portant le personnel de la SAGES à plus de 300 salariés et alimentant ainsi une clientèle politique ?

La mairie d'arrondissement ne lutte pas contre la mairie de la ville ; contrairement à la période précédente, il n'y a pas de conflit déclaré. Elle donne l'impression d'avoir engagé la bataille uniquement avec le concessionnaire, ce qui semble plus aisé pour elle et moins périlleux, la gestion des gares et du stationnement étant sanctionnée par un contrat qu'elle

³⁹ « La mairie du Plateau bloque les compte de la SAGES », *Sud Quotidien*, 03 janvier 2001.

⁴⁰ Auquel il est reproché de ne pas s'occuper des problèmes que les gares génèrent dans les rues environnant les deux sites : insalubrité, insécurité, congestion. Comme si l'opérateur, en charge d'un espace bien délimité et se retranchant derrière le contrat, ne souhaitait pas intégrer sa gestion dans une perspective plus globale d'aménagement du quartier ou même de la ville.

peut attaquer. Le maire actuel qui avoue très bien connaître le directeur de la SAGES est-il, autant qu'il le dit, en position de combat dans cette affaire ? Rien n'est moins sûr.

CONCLUSION

La privatisation de la gestion du stationnement sur le Plateau, avec le volet particulier des gares routières de Petersen et Lat-Dior, a permis la montée en puissance d'un opérateur privé très lié à l'ensemble des procédures de refonte du plan de circulation du centre-ville de Dakar. Il apparaît très nettement que sa réussite dans le projet doit beaucoup à sa présence dans le projet dès le début des années 1990 et à sa capacité à être, au bon moment, la structure indispensable et incontournable. Au vu des conditions actuelles de circulation et de stationnement sur le Plateau, la question initiale posée par la refonte du plan de circulation - à savoir l'amélioration de la fluidité et de l'accès au centre - ne semble pas être celle qui prime le plus. Si la privatisation des services urbains à Dakar permet à ce genre d'opérateur d'œuvrer dans l'espace urbain, il ne sera pas aisé de sortir du conflit habituel entre professionnels et institutions du transport, causé par le manque de légitimité du principal acteur.

La responsabilité des collectivités locales et de l'État dans la dérive du plan de circulation n'est pas moindre. Comment l'État a-t-il pu laisser la commune de Dakar devenir le concédant alors que la Banque mondiale s'y opposait ? Comment la ville de Dakar soutient-elle un tel système de stationnement sans clarifier la situation du concessionnaire et des contrats et instaurer les procédures de contrôle de l'affermage ? Un arrêté du maire de la ville, pris le 05 janvier 2004, confirme l'idée que la réflexion prospective concernant la circulation et le stationnement n'est pas à l'ordre du jour et que l'aménagement de la ville passe après le service d'intérêts particuliers. Il a en effet été décidé de rouvrir à la circulation à double sens une artère majeure d'accès au Plateau (qui était jusque là en sens unique, sauf pour les transports en commun). Dans l'intérêt des usagers du transport et des riverains, la principale préoccupation des autorités municipales (ville de Dakar et commune du Plateau) pourrait être de contrôler à bon escient l'activité de l'opérateur privé et d'apporter un service complémentaire à celui qu'il propose. Or, l'attitude de la ville se résume à activer le processus de prélèvement pour un bénéfice dont on ne sait pas bien ce qu'elle en fait.

Sans régulation décidée avec tous les intervenants dans le transport, il est difficile de dépasser ce type d'accord entre un opérateur privé et une mairie de ville. Le CETUD a prévu à l'avenir d'intervenir dans la passation des contrats en participant à leur élaboration, à leur signature et à leur évaluation. Le pourra-t-il alors qu'il n'a ni l'autorité ni les moyens pour réguler le système de transport actuel ?

Lombard Jérôme, Bruez F. (2008).

La SAGES à Dakar : un opérateur privé pour une gestion trouble des gares routières.

In : Bredeloup Sylvie (ed.), Bertoncello B. (ed.), Lombard Jérôme (ed.), Crépin X. (préf.), Osmont A. (préf.), Langumier J.F. (préf.) Abidjan, Dakar : des villes à vendre ? : la privatisation "made in Africa" des services urbains.

Paris : L'Harmattan, 63-79. (Etudes Africaines). ISBN 978-2-296-06210-8