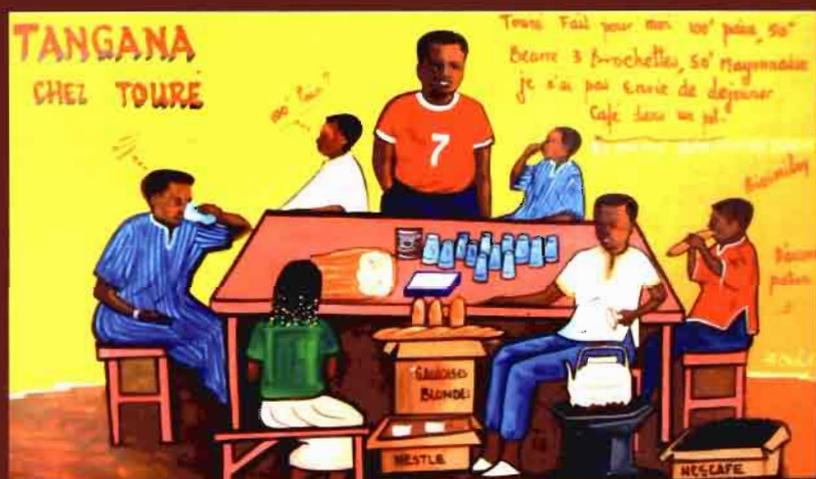


Sylvie Bredeloup,
Brigitte Bertoncello, Jérôme Lombard (éds)

Abidjan, Dakar : des villes à vendre ?

La privatisation made in Africa des services urbains



Préambule de Xavier Crépin

*Préface d'Annick Osmont
et Jean-François Langumier*



L'Harmattan

ABIDJAN, DAKAR : DES VILLES À VENDRE ?

La privatisation made in Africa des services urbains

© L'Harmattan, 2008
5-7, rue de l'École polytechnique ; 75005 Paris

<http://www.librairieharmattan.com>
diffusion.harmattan@wanadoo.fr
harmattan1@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-296-06210-8
EAN : 9782296062108

Sylvie Bredeloup
Brigitte Bertoncello
Jérôme Lombard
(éds)

ABIDJAN, DAKAR : DES VILLES À VENDRE ?

La privatisation made in Africa des services urbains

*Préambule de Xavier Crépin
Préface d'Annick Osmont et Jean-François Langumier*

Etudes Africaines

Collection dirigée par Denis Pryen et François Manga Akoa

Dernières parutions

- Gansa NDOMBASI, *Le cinéma du Congo démocratique. Petiteesse d'un géant*, 2008.
- René MANIRAKIZA, *Population et développement au Burundi*, 2008.
- Appolinaire NGOLONGOLO, *L'immigration est-elle une menace pour la France ?*, 2008.
- Lydie Akibodé POGNON, *Valeurs du travail et processus psychologiques de l'absentéisme. Revue de la question et perspectives africaines*, 2008.
- C. DILI PALAI, K. DINA TAÏWE (dir.), *Culture et identité au Nord-Cameroun*, 2008.
- Graham CONNAH, *Afrique oubliée. Une introduction à l'archéologie du continent*, 2008.
- Ghislaine N. H. SATHOUD, *L'Art de la maternité chez les Lumbu du Congo. Musonfi*, 2008.
- Seyni MOUMOUNI, *Vie et œuvre du Cheik Uthmân Dan Fodio (1754-1817). De l'islam au soufisme*, 2008.
- Boubacar BA, *Agriculture et sécurité alimentaire au Sénégal*, 2008.
- Pierre KAMDEM, *Le Mouvement associatif de la diaspora camerounaise. Enjeux et perspectives*, 2008.
- C. DILI PALAI, D. PARE (sous la dir.), *Littératures et déchirures*, 2008.
- Nuah M. Makungu Masudi, *L'Expérience d'élevage périurbain à kinshasa. Entre « débrouille » et « entreprise »*, 2008.
- Alain CALOSCI, *Education, culture, développement : quelles relations? L'exemple de la Guinée Conakry*, 2008.
- Télesphore ONDO, *Le Droit parlementaire gabonais*, 2008.
- Babacar Mbaye DIOP et Doudou DIENG (textes réunis par), *La conscience historique africaine*, 2008.
- Paul Koffi KOFFI, *Le défi du développement en Côte d'Ivoire*, 2008.
- Stéphanie NKOGHE, *La psychologie du tourisme*, 2008.
- Jean-Claude K. BROU, *Privatisation en Côte d'Ivoire*, 2008.
- Ibrahim S. NJOYA, *Chasse au Cameroun*, 2008.

Remerciements

Les trois éditeurs scientifiques tiennent à remercier l'Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement (ISTED) et le Groupement d'intérêt scientifique Économie mondiale, tiers-monde, développement (GIS GEMDEV), qui ont financé, dans le cadre du Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD), les travaux menés à Abidjan et à Dakar et dont une partie des résultats est présentée ici.

PRÉAMBULE

Décrire et comprendre les réponses populaires et informelles à l'urbanisation accélérée en zone de croissance économique modérée ou en sortie de crise, telles sont les ambitions de cet ouvrage collectif, associant chercheurs originaires d'Afrique et de France, dans une analyse quasi clinique de l'organisation de la mobilité et des lieux d'échange dans deux grandes villes en transition, Dakar et Abidjan.

Au cœur de cette dynamique émerge l'entrepreneur, homme d'affaires ou le plus souvent fonctionnaire, figure de proue du paradigme de la transition urbaine dans les villes africaines.

Loin du modèle de la « bonne » gouvernance, qui fait reposer la gestion publique sur un gouvernement local issu de la décentralisation démocratique promue par les bailleurs de fonds, se profile un modèle peu soucieux de l'intérêt général, où prévalent les arrangements et les compromis résultant d'une privatisation à l'africaine, très éloignée des modèles internationaux du libéralisme.

Au total, on assiste dans une situation hautement évolutive à l'émergence d'une forme originale d'économie de marché, où les acteurs privés génèrent tout à la fois des disparités socio-spatiales, mais également de nouvelles pratiques de gestion partagée. Cela se traduit par une appropriation par des acteurs locaux de biens et de services collectifs, en lieu et place des acteurs publics.

Cette dynamique, seule à même de répondre au décalage entre investissement public et étalement urbain, engendre des conflits et une résistance des acteurs locaux. Elle nécessite des arbitrages et une régulation face auxquels les politiques publiques ont le choix entre le rééquilibrage et la ségrégation.

La recherche urbaine, dont cet ouvrage présente une démarche novatrice, en droite ligne avec les avancées du programme PRUD, se nourrit de l'apport déterminant des chercheurs du Sud. Les méthodes retenues mêlent la collecte d'informations par enquêtes auprès de l'ensemble des acteurs concernés, le comparatisme entre les deux villes de Dakar et d'Abidjan et la transversalité des analyses.

Constitutive d'une approche nouvelle de la gouvernance urbaine, conçue comme méthode et non seulement comme politique d'intervention, l'interrogation de cet ouvrage sur la « vente » de la ville africaine doit permettre d'associer dans un cercle vertueux la recherche, la formation et l'expertise.

Face à des solutions originales de régulation et de contractualisation, où se dilue la distinction entre acteurs publics et privés, la puissance publique risque d'apparaître comme fossoyeur de l'intérêt public, de « vendre » la ville par une privatisation « made in Africa » des services urbains.

Xavier Crépin¹
Délégué général de l'Isted

¹ Coprésident du comité de pilotage du programme PRUD 2002-2005, chargé du programme interministériel Gouvernance urbaine 2007-2008

PRÉFACE

L'ouvrage présenté au public par Sylvie Bredeloup, Brigitte Bertoncello, Jérôme Lombard et les autres contributeurs est important et remarquable à plus d'un titre. Issue du Programme de Recherche urbaine pour le Développement (PRUD), mené de 2001 à 2004, dans le cadre d'une action concertée incitative du Fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères, et piloté par le GEMDEV et l'ISTED, cette production en traduit parfaitement son orientation générale, ses ambitions et ses objectifs. Elle résulte en effet d'un travail associant chercheurs du Nord et jeunes chercheurs du Sud. Elle analyse de manière comparative et transversale des logiques et des stratégies de multiples nouveaux acteurs du développement urbain, en émergence depuis une vingtaine d'années dans deux contextes métropolitains africains distincts : Abidjan et Dakar. Deux secteurs clés du fonctionnement urbain sont retenus : l'organisation de la mobilité et des transports collectifs et le développement des marchés de gros et de détail de produits vivriers.

Cet ouvrage combine de manière particulièrement éclairante des regards interdisciplinaires complémentaires sur l'objet de la recherche. Les dimensions historiques, spatiales et sociologiques, voire ethnologiques, sont présentes, tout comme celle des arènes et de la conflictualité politique, et inscrites dans des processus dynamiques. Les villes sont des scènes d'alliance ou de rivalité entre divers acteurs. Les données empiriques rassemblées avec soin sont précieuses. Elles illustrent, d'une part, l'intensité des actions menées par des forces sociales et économiques issues du secteur dit « informel », d'autre part, les arrangements ou compromis passés avec les acteurs officiels et les institutions locales - municipalités et administrations déconcentrées, dans un contexte général de réorganisation des États et des économies, telle la disparition d'entreprises publiques ; et aussi dans un contexte où la décentralisation, encore balbutiante, n'est pas allée au bout de son ambition, ce qui compromet l'indispensable continuité entre l'échelon central et l'échelon local.

Cette publication va bien au-delà d'excellentes monographies sectorielles de terrain pour donner à comprendre des enjeux de gouvernement urbain dans une phase contemporaine de retrait des instances publiques, de libéralisation économique et de décentralisation institutionnelle. Des réponses précises sont apportées à la question suivante : quels sont aujourd'hui les producteurs et les

gestionnaires réels de la mobilité urbaine et de l'approvisionnement alimentaire dans deux métropoles africaines ? Mais, car il y a une évidente réflexion critique dans ce livre, ces entrepreneurs privés locaux, devenus tout à la fois indispensables et non maîtrisés, ne confisquent-ils pas à leur profit exclusif le pilotage du développement urbain dans une opacité évidente ? Le dynamisme du secteur dit « informel » ou populaire est mis en lumière et finement décrit dans les deux cas. Il s'impose aux décideurs publics urbains officiels par ses capacités d'anticipation et d'adaptation aux conditions de l'urbanisation. En réalité, il s'agit de dynamiques plurielles portées par des acteurs divers qui s'auto-organisent, qui ont une histoire, qui marquent les territoires urbains, qui assurent progressivement des fonctionnements de réseaux logistiques multi-scalaires au sein et en dehors des métropoles pour transporter des habitants ou des biens vivriers. Les services mis en place, les dispositifs de gestion sont réels et validés par le marché : le « made in Africa » est performant, très éloigné des schémas ou « modèles » libéraux actuellement dominants. 25 ans après l'ère des plans d'ajustement structurel et des politiques de dérégulation, de nouveaux acteurs urbains majeurs sont apparus, issus de la société civile et de l'économie populaire.

Les artisans de minibus et de taxis opèrent dans un premier temps aux franges urbaines nouvelles des métropoles en croissance démographique et spatiale rapide, au-delà des dessertes du réseau officiel de transport collectif urbain. Des lignes et des arrêts s'organisent de facto en fonction des flux de personnes à transporter, préfigurant l'aménagement officiel ultérieur de gares ou pôles d'échanges où s'exprimera une conflictualité compréhensible entre les premiers acteurs et les nouveaux gestionnaires officiels, choisis pour collecter les taxes de transport. Des lignes de transport collectif de personnes organisées par la confrérie des Mourides au Sénégal s'affranchissent également de toute fiscalité publique, tout en revendiquant des réalisations locales d'équipements communautaires, tels des dispensaires.

Cette conflictualité liée à l'émergence de nouveaux acteurs urbains se retrouve aussi dans le fonctionnement d'un autre service urbain : celui des marchés de gros et de détail. Dans le cas d'Abidjan, les coopératives vivrières, organisées de façon dynamique et réactive par les femmes Gouro, contrôlent de facto le domaine foncier requis par les activités commerciales. Elles s'exonèrent des taxes municipales et bénéficient de droits de propriété foncière issus de rapports d'influence ou de force au regard d'acteurs officiels locaux affaiblis.

Ces exemples de déploiement d'activités privées hors de normes et de politiques publiques génèrent de nombreux dysfonctionnements ou désordres urbains connus : encombrement de la voirie, défaut de ressources financières pour les collectivités territoriales, manque de visibilité sur la durabilité des modes opératoires inscrits dans le court terme, fragilité et opacité des arrangements conclus, disparition de fait de la notion de « mission de service public » associée aux services urbains. La solvabilité des clients prime sur les

péréquations à organiser pour préserver la cohésion des citoyens. Le marché et ses acteurs corporatistes se substituent, domaine par domaine, aux autorités publiques urbaines et produisent des spatialisations fragmentées.

Une telle mutation est-elle compatible avec les discours publics des bailleurs de fonds sur la « bonne gouvernance », sur la démocratie et la participation locale des habitants ? Est-elle porteuse de nouveaux modes de régulation ? Est-elle réversible ?

Des instruments et dispositifs de gouvernance existent certes, mais ils ne sont pas tout à fait conformes aux attentes des bailleurs de fonds : ils ne sont pas partie prenante de l'ordre urbain préconisé, et il pèse de fortes incertitudes sur les moyens et les capacités des mécanismes de régulation à l'œuvre. Tous les acteurs, quel que soit leur statut, ont ici quelque peu perdu de vue le sens de l'intérêt général, contenu notamment dans la notion de service public, et il n'est pas certain que, au-dessus et au-delà de la gouvernance, un mode démocratique de gouvernement local prenne forme.

Ce qui est montré avec force dans cet ouvrage concernant deux services urbains marchands d'importance peut être étendu aux autres secteurs de l'activité et du développement urbains. Nous ne sommes pas encore à l'époque du « tout gouvernance » (cela est-il d'ailleurs souhaitable ?), mais plutôt à l'époque où problèmes et conflits tentent de se régler par des arrangements, des contournements de la règle et des initiatives dissidentes, toutes réalités qui se lisent dans des modes de croissance urbaine fragmentée selon des schémas assez inattendus.

Cet ouvrage, et c'est sa force, suggère de multiples questionnements, que nous soyons lecteur du Sud ou lecteur du Nord.

Annick Osmont

Responsable scientifique du
Programme de Recherche urbaine
pour le Développement 2001-2004

Jean-François Langumier

Membre du conseil scientifique de PRUD, membre du groupe de réflexion sur
la gouvernance urbaine associé aux travaux du ministère des Affaires
étrangères (2006-2008)

AUTEURS

Brigitte BERTONCELLO, professeur en géographie et urbanisme, Université de Provence et LPED, Marseille (France), bg.bertoncello@wanadoo.fr

Cyrille BOTTI-BI, doctorant en géographie, Université de Cocody, Abidjan (Côte d'Ivoire), trayie.cyril@yahoo.fr

Sylvie BREDELOUP, directrice de recherche, IRD LPED, Marseille (France), sylvie.bredeloup@univ-provence.fr

Frank BRUEZ, consultant en gestion de projets transports, Paris (France), frank.bruez@free.fr

Jérôme LOMBARD, chargé de recherche, IRD LPED, Marseille (France), jerome.lombard@ird.fr

Aurélié POYAU, docteure en géographie, Briançon (France), poyaurelie@wanadoo.fr

Serigne Mbacké SECK, doctorant en géographie, Centre universitaire de recherche et d'étude sur la mobilité (CUREM), Université Cheikh Anta Diop, Dakar (Sénégal), smseck@yahoo.fr

Marie-Richard ZOUHOULA BI, doctorant en géographie, Université de Cocody, Abidjan (Côte d'Ivoire) ; conseiller du directeur général de la Salubrité publique et du Cadre de vie, ministère de la Ville et de la Salubrité publique, zouhoula@ird.ci

SOMMAIRE

Introduction générale : La privatisation *made in Africa* des services urbains.
S. Bredeloup

Partie 1. Montée en puissance des entrepreneurs nationaux dans la gestion des équipements

Minibus et taxis à Abidjan et Dakar : 50 ans de lutte pour la reconnaissance du secteur privé. **J. Lombard** et **M.R. Zouhoula Bi**

La SAGES à Dakar. Un opérateur privé pour une gestion trouble des gares routières. **J. Lombard** et **F. Bruez**

Mouridoulahi ou les logiques d'investissement des Mourides dans le transport au Sénégal. **J. Lombard** et **S.M. Seck**

La mainmise des coopératives gouro sur le marché de gros à Abidjan.

A. Poyau et **M.R. Zouhoula Bi**

Les tentatives de confiscation des services urbains par le pouvoir coutumier à Abidjan. **C. Botti-Bi**

Partie 2. Collaboration, gestion partagée ou conflits de compétences entre l'État central et les collectivités territoriales

Dakar et Abidjan : les ingrédients d'une gestion recomposée.

B. Bertoncello

Conflits de compétences entre acteurs publics dans la gestion des marchés d'Abidjan et de Dakar. **S. Bredeloup**

La gare interurbaine au cœur des conflits entre la mairie d'Adjamé et la ville d'Abidjan. **M.R. Zouhoula Bi**

Le marché Kermel à Dakar ou les formes de résistance à la privatisation d'un équipement urbain. **S. Bredeloup**

Partie 3. Arbitrages problématiques entre acteurs privés et publics ou la difficile régulation

Des instances de régulation pour quoi faire ? Avenir délicat dans le transport urbain (Abidjan, Dakar). **J. Lombard** et **M.R. Zouhoula Bi**

L'application du BOT aux marchés d'Abidjan : formule magique ou concept douteux ? **S. Bredeloup**

Partie 4. Réduction ou renforcement des disparités socio-spatiales ?

Disparités socio-spatiales recomposées et centralités émergentes : les nouvelles cartes d'une gestion privatisée. **B. Bertoncello**

Où sont les gares ? Professionnels contre usagers dans l'espace politique du transport à Dakar (Sénégal). **J. Lombard**

La transformation du marché du Plateau (Abidjan) en centre commercial : un projet de « requalification » du centre-ville. **S. Bredeloup** et **A. Poyau**

Le marché Clouetcha (Abidjan) : opération de rééquilibrage urbain ou exacerbation des ségrégations ? **A. Poyau**

Conclusion générale : La ville serait-elle vendue ? **S. Bredeloup**

INTRODUCTION GÉNÉRALE

LA PRIVATISATION *MADE IN* *AFRICA* DES SERVICES URBAINS

Sylvie Bredeloup

À mesure que les villes s'étalent et concentrent des populations croissantes se pose avec une acuité accrue le problème de gestion de ces cités multimillionnaires. Par temps de récession économique mais également de libéralisation, de nouvelles partitions se jouent. Les opérateurs privés sont sollicités dorénavant par les pouvoirs publics centraux et décentralisés pour les accompagner dans leur action de gestionnaire. La régulation des initiatives privées semble de plus en plus difficile à mettre en œuvre dans un cadre privilégiant l'intérêt général plus que les intérêts particuliers : ceux-ci semblent même devenir la référence pour définir ce qu'est l'intérêt général et plus largement l'autorité publique. Les processus de différenciation entre opérateurs, usagers, corps intermédiaires, espaces sont massifs et donnés pour irréversibles.

La place croissante des opérateurs privés est porteuse d'une interrogation majeure pour l'avenir des sociétés africaines en général, et urbaines en particulier : la ville africaine serait-elle à vendre ? La ville africaine serait-elle déjà vendue ?

I - LA PRIVATISATION EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : ÉTAT DE LA QUESTION, ÉVOLUTION DES DISCOURS

1.1. De la « privatisation sanction » à un mode d'intervention généralisé

À l'instar de la redécouverte du local (Stren, 1993), la privatisation n'est pas un processus nouveau en Afrique ; il remonte au début des années 1980. D'abord tabou, ce terme fut synonyme de transgression, d'atteinte à la souveraineté nationale, de bradage du patrimoine national surtout quand les investisseurs étaient d'origine étrangère. Privatiser c'est rétrocéder au secteur privé une activité gérée par le secteur public. Au seuil de la décennie suivante, bon nombre de responsables des entreprises africaines continuaient de voir dans la privatisation qu'une « nouvelle sorcellerie des Blancs » (Henry, 1993) ou encore une sanction pour mauvaise gestion étatique. Mais la dévaluation du franc CFA (1994)², la création de nouveaux ensembles économiques et monétaires sous-régionaux (Union monétaire et économique d'Afrique de l'Ouest, Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale), ainsi que l'entrée en vigueur de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), constituèrent un contexte favorable à l'évolution des discours sur la privatisation puis, en décalé, à l'accélération du processus par lui-même. Cette nouvelle donne se traduisit par une intensification de la concurrence entre les entrepreneurs et de la libéralisation des échanges. Le terme prit d'ailleurs un sens extensif désignant la fin d'un monopole public et l'ouverture d'un marché à la concurrence, privatisation signifiant alors libéralisation par la déréglementation (Contamin, 1997). L'instauration du multipartisme en Afrique, qui contribua à une démocratisation des pratiques gestionnaires, autorisa une plus grande transparence dans les opérations impliquant le secteur privé. La privatisation devint alors une voie dans la recherche de l'efficacité, une nécessité pour renflouer les caisses de l'État. Devenu un objet consensuel à l'ère du paradigme libéral et, sous la pression des bailleurs de fonds internationaux, la privatisation, bien souvent articulée à la municipalisation des services, constitue dorénavant un mode d'intervention acceptable et même généralisable. Ce n'est plus un dossier à plaider. Curieusement, le discours critique semble, pour partie, évacué du débat. La privatisation est même parfois revendiquée haut et fort comme la seule solution capable de sortir les pays, les villes les plus pauvres de l'ornière. Serait-elle pour autant la panacée (Prud'homme, 1996) ? En définitive, est-ce la privatisation qui est exemplaire ou la logique plus générale qu'elle contient, celle du rôle d'un « tiers contrôle », garant d'une gestion équitable (Henry, 1997) ?

² Depuis 2002, un euro équivaut à 656 francs CFA.

1.2. De la privatisation des sociétés d'État à celle des services et infrastructures urbaines

En l'Afrique de l'Ouest, l'État « entrepreneur » a créé des entreprises publiques dans tous les secteurs de l'économie, comme affirmation d'indépendance économique par rapport à l'ancienne puissance coloniale. L'émergence de ces sociétés nationales en Afrique s'explique d'abord par la nécessité de se réappropriier des entreprises étrangères qui jouissaient de concessions et dont la conception reposait sur un modèle urbain centré sur la capitale et sur les populations solvables. Héritière directe de ces concessions, l'entreprise publique rencontre d'emblée des difficultés pour gérer, avec les mêmes outils, une situation bien différente parce que mue par des impératifs sociaux : approvisionner en services à la fois l'ensemble du pays et l'ensemble de la population dans un contexte d'urbanisation accéléré et des ressources financières réduites. Les États mettent en place une gestion centralisée à l'échelle nationale, tolérant difficilement les initiatives pouvant se développer en dehors de son champ d'intervention, alors qu'ils n'ont pas pour autant les moyens de tout couvrir (Coing et Montaña, 1986). Les résultats obtenus par ces entreprises nationales ne sont pas à la hauteur des capitaux engagés par l'État. La plupart des dirigeants d'entreprises publiques semblent impuissants à résister aux pressions de la société africaine et du pouvoir politique qui les a nommés.

Au regard de l'effondrement des cours des produits d'exportation, l'État n'a plus véritablement les moyens financiers d'entretenir les entreprises publiques. Ses dysfonctionnements ont généré ainsi une première vague limitée de privatisations de structures agro-industrielles et minières : l'État cédant rarement la totalité de ses actions et conservant les entreprises considérées comme stratégiques (assumant une fonction indispensable au développement économique à long terme ou à la sécurité du pays) ou ayant des missions de service public. La privatisation devient une contrainte externe, au même titre que les autres conditionnalités des plans d'ajustement structurels (PAS). Le bilan de cette première phase de restructuration et de privatisation du secteur parapublic a été inégal. Si le poids de la dette publique a été allégé et les comptabilités nationales en partie apurées, de nombreux contentieux judiciaires, au titre de cessions d'entreprises, n'ont pas été réglés. Au plan social, la réinsertion du personnel licencié a été partielle et la création d'une classe d'entrepreneurs nationaux ne s'est pas faite comme souhaité.

Au milieu des années 1990, l'État a continué à déterminer la nature des entreprises et des secteurs qui devaient être « cédés » au secteur privé sous le contrôle partiel des bailleurs de fonds internationaux ; il concentra alors ses efforts sur les infrastructures de base et les secteurs sociaux, sans oublier le remboursement de la dette. Les entreprises anciennement dites « stratégiques » furent à leur tour soumises à privatisation sans que les autorités politiques assignent d'objectifs précis à ces opérations. Le secteur privé a investi les

secteurs rentables et l'État s'est vu, de fait, imposer la gestion des secteurs ayant pour mission le service public.

Après un timide démarrage sur près de deux décennies, le processus de privatisation s'est emballé dans la plupart des pays en développement à partir de 1997, marquant le triomphe du libéralisme économique. Les entreprises d'infrastructures (eau, électricité et télécommunications) ainsi que de grandes sociétés minières et pétrolières furent mises en vente ; d'aucuns parlèrent même de « grande braderie », estimant le bilan des cessions plutôt décevant pour les entreprises publiques. Mais, en lien avec la crise asiatique et le marasme de l'économie russe, cette embellie fut de courte durée et le revenu issu des privatisations chuta dramatiquement dès 1998. La privatisation dépasse le cadre étroit du changement de la propriété du capital ; son champ englobe des pratiques aussi diverses que les contrats de gestion (concession, affermage...), la liquidation, les accords de développement des grands travaux d'infrastructures comme les fameux BOO (*Build Own Operate*), les BOT (*Build Operate Transfer*) et les BOOT (*Build Own Operate Transfer*).

1.3. Privatisation et décentralisation

Au-delà du désengagement de l'État des activités productives, se greffe un désengagement des activités politico-administratives institutionnalisées à travers la décentralisation. Depuis les années 1970, l'investissement public de fonction locale (voirie, drainage des eaux, électricité) s'est considérablement affaibli ; l'effort d'équipement par habitant aurait été divisé par quatre (Le Bris, 1999). Le défi des collectivités locales est alors de continuer à impulser du développement sans en avoir directement les moyens financiers. Ou bien encore s'agit-il de gérer la pénurie dans une période où la planification urbaine se limite à l'identification et à la mobilisation des ressources. En Afrique de l'Ouest, les communes ne collectent pas plus d'un pour cent du PIB local ; la fiscalité demeurant principalement nationale (Farvacque-Vitkovic et Godin, 2000). Dotées, en principe, de compétences renforcées, les collectivités locales commencent à s'inspirer des initiatives de l'État dans le domaine de la privatisation pour gérer les unités territoriales dont elles ont la charge. Elles sont alors perçues par le pouvoir central comme des concurrentes potentielles quand elles procèdent à des démarches actives de recherche de financements extérieurs auprès de la coopération décentralisée, des Organisations non gouvernementales (ONG) nationales ou internationales (Deler *et al.*, 1998) mais aussi auprès des promoteurs privés (Bertoncello et Bredeloup, 2002). De la nouvelle exigence de rentabilité économique des services urbains découle l'application de nouveaux principes tels le « juste coût » et le financement des prestations par les usagers. L'utilisateur se transforme d'abord en client ; les catégories marchandes se substituant aux fondements du service public. L'accès aux services de base ne semble plus être considéré comme un droit pour tous (Lefebvre, 1968) ; la notion hexagonale de « service public », qui avait été largement diffusée dans les pays en développement et qui avait vu

naître toute une école de pensée fondée sur une conception englobante de l'État, devient un modèle parmi d'autres, « un modèle en concurrence avec d'autres » (Coing, 1997a).

La multiplication des partenariats public-privé pour le développement des équipements et services urbains comme le préfinancement de la demande par le privé génèrent des déséquilibres socio-spatiaux et interpellent les acteurs publics sur leurs capacités à réguler le dispositif et à mettre en place de nouvelles règles du jeu stabilisées (De Miras et Le Tellier, 2005). Cette diversification des dispositifs gestionnaires renvoie également à l'émergence de différents systèmes d'action et de principes de régulation qui n'ont peut-être plus rien à voir avec la notion d'intérêt général telle qu'elle avait été définie par le passé. Les valeurs de référence qui ont commandé la gestion de la ville occidentale et industrielle ne fonctionnent plus pour contrôler ces nouveaux espaces. Et ces phénomènes de « métissage » ou « d'hybridation » ont encore été peu explorés alors que leur développement semble inévitable (Coing, 1997b et 1997c ; Le Bris, 1999).

1.4. La privatisation : un processus différencié selon les États et les villes considérés

Paradoxalement, les États et les villes qui se saisissent de certaines opportunités pour privatiser certains de leurs services avec efficacité ne sont pas ceux et celles qui en ont le plus besoin (Prud'homme, 1996). Bien qu'issue d'un modèle unique, l'implication du secteur privé dans les services urbains prend des formes variables et les dispositifs gestionnaires intégrant des acteurs privés présentent de surcroît une grande variété dans le temps et dans l'espace. Dans les cités d'Afrique de l'Ouest, les récentes institutions municipales sont, à l'évidence, désarmées pour compenser le désengagement financier de l'État (Totte *et al.*, 2003 ; Coll et Guibert, 2005). Elevée au rang d'outil alternatif par les bailleurs de fonds, la participation des habitants souvent les plus pauvres ne saurait constituer une réponse univoque à une meilleure gouvernance (Dembele, 1998). Si la privatisation est présentée comme une alternative permettant d'assurer le maintien d'un service minimum pour l'ensemble des citoyens, dans la réalité, elle privilégie également les plus solvables (Engelhard, 1998). Il n'appartient pas aux opérateurs privés, animés en priorité par des objectifs de recouvrement des coûts, d'adopter la logique du *Welfare State* qui vise à rendre homogènes les niveaux de service et les prix. Et les instances municipales qui devraient réfléchir aux modalités d'une « gestion partagée » (Jaglin, 1995), en articulation avec les porteurs d'initiatives populaires et privées, ne s'en donnent pas toujours les moyens.

II - PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE

Plus d'une décennie après le sommet franco-africain de La Baule (1990), le principe de la « bonne gouvernance », élaboré par les démocraties occidentales fait toujours figure de référence idéale. Il est fortement conseillé aux États africains d'intensifier leurs efforts pour parvenir à une gestion plus transparente et de mettre en place un cadre incitatif pour la promotion du secteur privé, considéré comme l'un des plus sûrs moteurs du développement et donc d'efficacité des politiques de décentralisation. Pour les bailleurs de fonds internationaux, la gouvernance tend à se réduire à un processus d'ajustement des relations entre des acteurs publics et des acteurs privés, à la recherche d'un équilibre durable entre compétitivité et équité. Or la multiplication des acteurs impliqués aujourd'hui dans les procédures de gestion participative, d'une part, remet en question une représentation binaire du privé et du public et, d'autre part, pose avec acuité le problème de la coordination, de la régulation sociopolitique des actions engagées par les différents partenaires. On peut s'interroger sur les capacités des nouvelles instances municipales à organiser, bien souvent dans l'urgence, une concertation locale et à opérer des choix stratégiques à partir de modèles importés qu'elles n'ont pu pleinement se réapproprier, à négocier de manière contractuelle avec des intervenants aussi divers que des multinationales, des entrepreneurs nationaux ou étrangers organisés en réseaux complexes. Tout ceci, alors qu'elles ne disposent pas de moyens financiers suffisants, que les États lâchent difficilement leurs prérogatives et que les principes de l'action publique n'ont pas été révisés. La généralisation des procédures de privatisation et de délégation dans la sphère locale contribue à une redistribution des initiatives, des pouvoirs et des hiérarchies et à une remise en question des systèmes de subventions publiques. La dictature de l'urgence l'emporterait-elle sur la responsabilisation des acteurs (Le Bris, 1999) ?

Mettant en perspective des situations métropolitaines contrastées, les recherches conduites entre 2001 et 2003, à la fois à Abidjan et à Dakar visaient à apporter un éclairage nouveau sur les arbitrages public-privé à l'œuvre dans la gestion des services urbains. Elles ont essayé de comprendre comment la régulation des services publics marchands s'opère à travers le jeu croisé des interventions des opérateurs publics, privés, des usagers et des organisations citoyennes et selon des contextes sociologiques, économiques et politiques différents.

En lien avec le désengagement des gouvernements nationaux et sous la pression des citoyens, les autorités locales ont à assumer des charges croissantes en matière de services publics, de planification ou de gestion. Elles ont à répondre aux diverses revendications de leurs populations et à résorber la fragmentation socio-spatiale accélérée de leur juridiction, tout en affrontant les menaces et en saisissant les opportunités que représente l'ouverture sur

l'économie internationale. Le gouvernement local, du fait de sa proximité supposée avec les citoyens, apparaît souvent comme l'instance politique la plus apte à mobiliser les citoyens autour d'un projet urbain commun. Parler de *gouvernance*, plutôt que de gouvernement, d'administration ou de gestion, c'est vouloir interroger la capacité des gouvernements métropolitains à inclure l'ensemble des acteurs socio-économiques, publics et privés, dans les processus et les mécanismes déterminant le présent et l'avenir de la ville. C'est aussi s'intéresser à l'irruption de la société civile dans le développement urbain et aux « ambiguïtés du paradigme localiste » (Osmont, 2000 ; Coll et Guibbert, 2005). C'est enfin décrypter les modalités de partenariats entre les différents acteurs et leurs modes de régulation augurant ou non de la prise en compte de « l'intérêt général », entendu comme la capacité d'agréger à un moment donné des enjeux et des intérêts extrêmement diversifiés pour maintenir une cohésion sociale (Coing, 1997a).

Cette recherche s'est attachée dans deux capitales ouest-africaines (Abidjan, Dakar) à analyser les formes et les modalités de partenariat public-privé mises en œuvre dans le cadre de la construction ou de la gestion d'infrastructures de transport (gares routières), d'infrastructures primaires (réseaux d'eau potable et d'assainissement) et d'infrastructures commerciales (marchés). Trois entrées principales ont été retenues pour aborder cette question : contribuant à une reconfiguration des gouvernements locaux, dans quelle mesure ces nouveaux arbitrages participent-ils à l'émergence d'un nouveau paradigme ? Ces nouvelles collaborations conduisent-elles à un renforcement ou à l'inverse à une atténuation des disparités sociales et spatiales ? Enfin, dans quelle mesure peuvent-elles contribuer à la redéfinition de la notion de service public ?

2.1. Pour un nouveau paradigme du gouvernement local ?

Sur le continent africain, de nombreux facteurs - fragmentation socio-spatiale, retrait de l'État, accroissement du rôle du secteur privé - remettent en cause les modalités du fonctionnement du gouvernement local. Comprendre cette évolution suppose d'abord de prendre en considération la multiplication des formes d'organisation impliquant des partenariats entre public et privé (Fourchard, 2007). Au-delà de la montée en puissance des initiatives citoyennes dites « communautaires », les interventions d'opérateurs privés dans la sphère publique locale se multiplient également. D. Lorrain parlait de « révolution silencieuse » pour décrire en France l'implication croissante des groupes privés dans la gestion urbaine : la grande entreprise devenant un acteur à part entière du gouvernement urbain.

Les initiatives portées par des corporations (groupements de commerçants, associations de transporteurs), ou encore des collectifs structurés autour de revendications locales « d'autochtonie » se devaient également d'être

interrogées. De la même manière, la multiplication de collectifs de citoyens plus ou moins bien identifiés, le « foisonnement associatif »³ renouvelle la conception des rapports entre l'individu et le groupe, entre l'État et la société civile. Et ces « fabriques sociales » aux formes extrêmement diversifiées ne sont pas réductibles aux seuls transferts de « prêt-à-gérer » proposés par les bailleurs de fonds internationaux. Les acteurs de la société civile intégrés dans des structures locales - comités de développement de quartiers, groupement d'usagers des services - peuvent participer à l'émergence de nouvelles règles du jeu, de nouvelles formes de représentation dans les dispositifs gestionnaires en construction à condition que l'État central leur reconnaisse une légitimité et qu'ils ne se retrouvent pas en concurrence avec le secteur privé (Ori, 1997). Exigeant le monopole, les entreprises privées en charge de services urbains peuvent aller jusqu'à la dénonciation des stratégies des acteurs locaux, des associations d'usagers qui développeraient des systèmes concurrentiels (Botti-Bi, 2001).

L'entrée en scène de cette multitude d'opérateurs aux visées antagonistes accentue la nécessité d'une coopération et d'une coordination entre citoyens, opérateurs privés, aménageurs et politiques, d'une gestion participative. Certains collectifs de citoyens ont les moyens de défier les collectivités locales, procédant à des arbitrages complexes entre leur statut de citoyen, qui les lie à la cité, et leurs identités multiples qui les incitent à transcender ou ignorer ces espaces urbains (Sassen, 1999 ; Bertocello et Bredeloup, 2002).

À Dakar comme à Abidjan, il s'agissait d'identifier les entreprises privées mobilisées dans le transport de voyageurs et la construction et la gestion des marchés et gares routières, de comprendre leur fonctionnement, leurs projets, d'évaluer leurs capacités à négocier avec les autres intervenants dans la ville (élus et personnel technique des collectivités locales, associations d'usagers, ONG, organismes internationaux).

De ces partenariats naissent aussi des obligations morales qui, selon qu'elles sont ou non respectées, contribuent au développement de la délégation de service public. Au-delà des obligations qui s'imposent à tous les acteurs économiques (comme la lutte contre la corruption), il convenait de repérer dans quelle mesure les délégataires faisaient leur l'objectif de la collectivité et imaginaient ou non des moyens propres à sauvegarder les intérêts des plus faibles considérant a priori que la nature publique ou privée d'un acteur ne permet pas de déduire un type de comportement. Des acteurs privés peuvent se rallier à des actions d'intérêt général alors qu'à l'inverse, des acteurs publics peuvent se comporter comme des spéculateurs (Le Galès, 1995). Outre les compétences et les savoir-faire des opérateurs privés en construction mais aussi en exploitation des équipements, l'équipe a décliné leurs parcours professionnels, leurs liens avec la société locale, avec les pouvoirs publics et

³ En référence au titre d'un numéro paru dans les Annales de la Recherche Urbaine sur la question.

religieux, leurs connexions avec les instances internationales et repéré les mises en concurrence avec les autorités locales ou d'autres opérateurs privés pour l'obtention de budgets publics.

Le gouvernement local ne peut plus se contenter de gérer des services de façon bureaucratique mais doit tenir compte de la transformation des échelles spatiales et de la multiplication des réseaux qui traversent une autorité locale. Dans cette perspective, les chercheurs de l'équipe se sont efforcés d'identifier les modes de contractualisation en vogue ou en désuétude (gestion déléguée, gestion partagée, BOT), appréciant dans quelle mesure la multiplicité des formes de contractualisation pouvait engendrer une dilution des responsabilités ou, à l'inverse, constituer une protection contre certains débordements. La prolifération d'acteurs privés peut inciter les collectivités locales à leur proposer un environnement favorable à la rupture du monopole public plutôt que des relations contractualisées. En outre, à l'initiative des opérateurs privés, des partenariats peuvent aussi se sceller autour d'accords verbaux fondés sur des rapports de confiance mettant en jeu d'autres valeurs.

Qui est habilité à réguler, à jouer le rôle de chef d'orchestre ? Les règles du jeu sont-elles données par l'État ou dépendent-elles davantage des mécanismes de marché ? Quel statut doit avoir la structure de gestion, de coordination ; faut-il envisager une autorité unique et incontestée ? Si le maire est, par définition, responsable de l'organisation de son territoire et veille à l'occupation ordonnée de l'espace, se pose néanmoins la question de l'identité de l'agent régulateur à l'échelle de l'agglomération : la ville à Abidjan, la commune urbaine de Dakar ? Plus généralement, à quel niveau se mettent en place les instances de régulation : échelle municipale, intercommunale ou structure plus autonome vis-à-vis de l'État, intégrant des agents privés et publics (société d'économie mixte), voire avec un statut de droit privé ? Autant de questions auxquelles les chercheurs de l'équipe ont essayé de répondre à partir de leurs études de cas et des échanges établis avec des professionnels.

Autre préoccupation intimement liée : comment régule-t-on sachant que les risques d'« ingouvernementalité » vont croissants alors qu'on assiste à une autonomisation de plus en plus poussée d'une partie de la société civile capable de résister aux injonctions des gouvernements ? De quelles compétences disposent les maires pour évaluer des projets portés par des opérateurs privés, en apprécier la faisabilité et leurs conséquences à moyen et long terme sur l'organisation générale de la commune ? Le gouvernement local doit-il se comporter comme une entreprise et évaluer selon les mêmes critères ? Par quels outils, les élus locaux peuvent-ils créer des cadres réglementaires incitant les différents acteurs de la gouvernance à intervenir de manière organisée à une époque où les instruments habituels de planification semblent avoir montré leurs limites ? Au regard de l'intervention ponctuelle et sectorielle des opérateurs privés, quelles compensations apportent les acteurs publics dans les fragments de ville délaissée ? Dans quelle mesure réajustent-ils leurs pratiques

en intégrant une mission élargie de coordination, de supervision mais aussi de régulation ?

2.2. Renforcement ou atténuation des disparités socio-spatiales ?

Selon le contexte économique et politique, la privatisation du service public peut contribuer à améliorer sa qualité tout en offrant une plus grande accessibilité sur l'ensemble du territoire comme elle peut renforcer les ségrégations existantes, par une répartition inégale des réseaux, des équipements sur l'ensemble du territoire métropolitain. La privatisation des services urbains renvoie à une modification du regard porté sur la ville, sur la société. Sans passer d'un modèle à un autre, sans partir d'une situation figée qui a peut-être rarement existé (le « tout-État » sur l'espace de la ville) à une situation totalement différente qui ne se produira peut-être jamais (le « tout-privé » sauvage, sauf dans le cas des villes privées : Le Goix, 2001), de nouvelles combinaisons entre des pouvoirs politiques, des acteurs privés, des groupes sociaux, des espaces concernés s'élaborent. Nécessairement, une compétition s'engage entre ces catégories pour l'accès aux ressources, pour la gestion des services urbains, leur intégration spatiale dans la ville.

L'équité territoriale est interrogée (Verdeil, 1998) : produit d'une logique « redistributive » qui a été fortement valorisée depuis les indépendances en Afrique, la répartition et l'organisation des réseaux et des services urbains sont aujourd'hui cependant bouleversées. On peut se demander dans quelle mesure la privatisation des réseaux et des services peut atténuer les déséquilibres territoriaux existants ou, à l'inverse, contribuer à l'émergence de nouvelles centralités et polarités (éventuellement extra-métropolitaines) que les pouvoirs publics n'ont pas toujours les moyens de contrôler. À voir si le renchérissement de services urbains autrefois quasiment gratuits ne risque pas de provoquer le déclassement des plus pauvres. L'accessibilité semble bien devenir un élément de différenciation entre les citoyens. Les plus riches ou les plus mobiles auront accès à une palette très large de services - « la ville au choix », une des figures de la « ville émergente » (Chalas, 1997) - alors que les plus pauvres se contenteront d'une offre qui risque d'être encore plus limitée que par le passé et ressembler à un non choix. Pour exemple, la concession de marchés urbains à des entrepreneurs privés ne va-t-elle pas conduire à prolonger la tendance à l'exclusion des commerçants n'ayant pas la surface financière suffisante pour payer leurs places ? Ne va-t-on pas assister, dans une certaine mesure, à la disparition du marché du pauvre dans ces nouvelles enceintes marchandes ? Dans le domaine du transport, la concession de gares routières à des opérateurs privés (accompagnée d'une délocalisation dans l'espace urbain) va-t-elle accentuer la sélection entre prestataires de transport et aussi entre usagers ? Mais ne peut-on pas non plus penser que si les systèmes de recouvrement des factures sont mieux assurés dans les quartiers riches grâce à une gestion plus efficace, la trésorerie dégagée permettra d'améliorer la situation des quartiers les plus démunis ? C'est bien la

confrontation des études de cas réalisées à Dakar et à Abidjan qui a permis d'avancer progressivement dans la réflexion.

2.3. Pour une réinvention du modèle de service public ?

L'avenir de la notion de service public pose la question de l'existence de modèles propres aux sociétés africaines et de la diffusion de modèles importés ou imposés. En Afrique, l'évolution de cette notion comme celle des services urbains qui y sont liés, dépend de la capacité des sociétés locales et des pouvoirs publics à inventer des solutions les plus équilibrées possibles. Le service public peut être perçu comme un principe unificateur. Ce sont les pouvoirs publics nationaux ou décentralisés qui sont chargés à la fois de satisfaire les besoins de la collectivité, dans un souci d'intérêt général et de respecter des principes fondateurs : continuité du service ; égalité de tous les citoyens et usagers devant le service ; adaptabilité ; neutralité ; transparence et gratuité.

En France, la notion de service public a été considérée comme la pièce maîtresse, la véritable clé de voûte de la construction étatique (Chevallier, 1994) et ce modèle a été largement exporté dans les pays en développement et dans tous les domaines de la vie sociale alors que la prospérité économique passagère des États permettait de prétendre à la réduction des inégalités socio-économiques. En raison de sa forte plasticité, pendant plusieurs décennies, la notion de service public à la « mode hexagonale » a pu survivre aux changements de contextes et de contenus, sans perdre de vue le sens de l'intérêt général (Coing, 1997b). En Grande-Bretagne où l'État n'est pas d'essence jacobine, la remise en cause du gouvernement local a, en revanche, encouragé le développement d'un localisme « managérial et compétitif » (Le Galès, 1995), dont le souci principal n'est pas le respect des principes de service public évoqués plus haut. Alors que les règles du jeu des échanges mondiaux évoluent et que les difficultés économiques augmentent, les modèles nationaux d'intervention publique ne permettent plus de s'arrimer à la diversité des environnements institutionnels et des formations sociales. Le modèle de « décentralisabilité », développé par la Banque mondiale (Fisette, 1997), renvoie à cette nécessité de prendre en compte la diversité des situations, la multiplicité des acteurs, avec pour souci majeur la recherche d'efficacité économique mais aussi sociale.

La mission de service public, qui supposait que la communauté urbaine en charge de ce service sache concilier des contraintes financières et commerciales avec des impératifs politiques (contrainte de service public) et sociaux (accès de tous), semble connaître des transformations. Ce double objectif implique de trouver un équilibre matérialisé par un contrat entre la puissance concédante, la collectivité locale, et le concessionnaire, l'entreprise privée ou publique. Le modèle importé joue d'ailleurs des possibilités ou des ambiguïtés offertes par les droits publics et administratifs africains qui prévoient deux modes de gestion des services publics : un mode public

(service public à caractère administratif) et un mode privé (service public à caractère commercial et industriel) laissant la porte ouverte à l'introduction de sociétés à participation privée ou même totalement privées.

Dans cette recherche, il s'agit de repérer vers quels modèles de gestion urbaine s'orientent les collectivités locales d'Abidjan et de Dakar. Quelle pertinence y a-t-il à vouloir transférer un modèle français du service universel dans les villes africaines fondé sur une solidarité territoriale entre des fragments de villes (principe de la redistribution par la fiscalité ou l'intercommunalité) alors que les pouvoirs publics disposent de moyens limités ou insuffisants compte tenu de l'ampleur de la demande ? À quelles conditions, l'offre privée de services (entrepreneurs, bailleurs de fonds internationaux) peut-elle compenser une situation de pénurie sans déresponsabiliser les populations ciblées et les pouvoirs publics ? Plus largement, vers quels modèles de gestion urbaine s'orientent les collectivités locales d'Abidjan et de Dakar ; si ce n'est plus la « ville-cité », telle qu'elle est préconisée et idéalisée par les experts européens, reposant sur une croyance forte en la spécificité de la formation sociale locale, est-ce pour autant le modèle de « ville-marché » avec la « mise en concurrence de tous avec tous » (Tribillon, 2000) ?

Les configurations historiques et politiques divergentes des deux capitales devaient permettre de répondre à ces questions et surtout de croiser les regards sur les solutions et évolutions, notamment autour de la question du compromis à trouver entre compétitivité et solidarité.

III - QUESTIONNEMENT MÉTHODOLOGIQUE

3.1. Une démarche empirique et critique

Des entretiens non directifs et des questionnaires ont été réalisés auprès de promoteurs privés, de techniciens des collectivités locales, d'élus, de groupements de transporteurs et de commerçants, d'associations de consommateurs, d'usagers des services urbains. Ces enquêtes auprès de toutes les catégories d'acteurs impliqués ont permis de déceler les temps forts de l'évolution du processus de privatisation. Elles ont été complétées par des observations de terrain à la fois sur les marchés urbains et dans les gares routières, partant du postulat que l'analyse du lieu est nécessaire pour révéler non seulement ce qui s'y produit, mais aussi ce qui se passe à l'échelle du quartier, de la ville, de la métropole. En outre, une analyse des discours tenus sur l'intérêt général a été réalisée à partir d'entretiens conduits auprès de membres d'associations de quartiers et de responsables municipaux. La presse locale a été systématiquement consultée pour rendre compte des discours produits à la fois sur la privatisation des services urbains et sur la décentralisation. Un inventaire de certaines infrastructures urbaines a également été réalisé avec l'appui du secteur privé (localisation, identification des groupes et des espaces auxquels ces réalisations profitent). Cartographié,

cet inventaire a été conduit dans une optique comparatiste. Il s'agissait notamment au travers de cartes de localisation des nouveaux services urbains en lien avec les infrastructures routières d'apprécier les modalités de la répartition spatiale. Une lecture critique des documents juridiques et urbanistiques a également été réalisée.

3.2. Une démarche comparative

D'abord, l'exercice comparatif a été conçu comme un outil stimulant la réflexion, obligeant à une interrogation plus poussée sur les objectifs de la recherche ainsi que sur la définition d'un cadre conceptuel plus rigoureux en amont. Entre le pseudo comparatisme, prétexte à une simple cohérence éditoriale, et la comparaison construite a priori sur la base d'une grille de lecture commune et étroite conduisant à ériger le modèle en obsession ou encore à aplatir, appauvrir les données en ne retenant que le plus petit dénominateur commun par rapport à l'épaisseur des connaissances, l'équipe a cherché à trouver une troisième voie.

Il s'agissait non pas de comparer des caractéristiques typologiques communes, pour rechercher des points communs entre des villes ou, réciproquement, des différences entre des entités soumises à des contraintes globalisées, mais bien de repérer et d'analyser, en ces lieux distincts, un certain nombre de processus de forme et de nature plus ou moins similaires ou différents, pouvant servir d'analyseurs pertinents au regard de la problématique générale. Les deux observatoires proposés pour l'étude sur les nouveaux dispositifs gestionnaires présentaient a priori des convergences en nombre limité. Ce sont deux villes ports pour lesquelles l'infrastructure portuaire joue un rôle déterminant dans l'économie nationale : Abidjan est le premier port de transit d'Afrique de l'Ouest et le premier port thonier d'Afrique alors que Dakar joue la fonction de porte d'entrée pour les voisins, Guinée Bissau, Guinée, Mali, Mauritanie. Ce sont aussi deux cités cosmopolites qui ne donnent pas lieu pour autant à des brassages culturels notables ; les politiques migratoires mises en œuvre ne favorisant pas nécessairement l'intégration de tous les citoyens dans la ville. Ce sont aussi deux cités multimillionnaires, étalées sur de vastes territoires, deux métropoles extensives, difficiles à parcourir, à équiper et à gouverner posant avec acuité, outre le problèmes des équipements et transports urbains à prévoir pour répondre à une mobilité croissante des citoyens, celui de la définition des territoires métropolitains à retenir pour les gestionnaires. Ce sont enfin deux capitales ; l'une politique (Dakar) ; l'autre seulement économique depuis le transfert des fonctions administratives à la ville de Yamoussoukro. Mais au-delà de ces quelques points communs, ces villes, qui ont hérité de traditions diverses dans les rapports au pouvoir, connaissent également des développements économiques et politiques très différents. Le désengagement de l'État ne s'est pas opéré dans les mêmes termes et n'a pas produit les mêmes effets et, au sein du même pays, les villes ne sont pas gérées de la même manière. L'intervention des pouvoirs publics ne

recouvre pas les mêmes réalités et varie notamment en fonction de leurs capacités à mobiliser des ressources et des options politiques, idéologiques prises par les différents gouvernements. Le secteur public n'a pas le même poids ni la même surface financière ni les mêmes orientations dans les deux pays.

Plutôt que de montrer que ces terrains différents étaient des points d'application d'un même discours universalisant, l'équipe a préféré mettre en lumière la diversité des processus, seul moyen permettant d'évaluer les conditions d'émergence des nouveaux dispositifs gestionnaires ainsi que les conditions de leur diffusion dans le temps et dans l'espace.

3.3. Guides et grilles communs

Le premier travail a consisté à établir un registre de vocabulaire commun avant de produire des guides d'entretien et grilles d'observation communs. Les discussions ont porté sur la nécessaire précision à apporter à un certain nombre de notions utilisées. La définition de la privatisation a été précisée, élargie. Une différence doit être introduite entre la rétrocession au secteur privé d'une société qui appartenait précédemment à l'État, avec désengagement total de celui-ci (« privatisation sèche »), et le développement de diverses formes de relation contractuelles entre des partenaires publics et privés, processus très variés tant dans leur nature que leur échelle (« corporatisation », délégation de services publics, externalisation de fonctions, etc.), supposant la généralisation des principes et règles du marché dans les modes de gestion. La privatisation des grandes sociétés d'État et la privatisation des services urbains ne sont pas abordées de la même manière dans chaque pays. Dans le cadre de contrats de concession, la puissance publique peut rester propriétaire des actifs physiques et continuer à jouer son rôle de régulateur.

La notion de régulation a été également questionnée. C'est un terme polysémique qui doit être utilisé au sens large, ne se limitant pas seules aux notions de péréquation ou de réglementation. C'est aussi une notion ambiguë qui se décline différemment selon les langues ; la notion de *regulation* en anglais correspondant en français à « réglementation ». Selon le dictionnaire économique et juridique des services publics en Europe (Nicolas et Rodrigues, 1998), « la régulation tend à qualifier le nouveau dispositif institutionnel qui encadre les industries de réseaux en cours de libéralisation ». La définition proposée par M. Gariépy et M. Marié, selon laquelle la régulation qualifie les mécanismes juridiques, économiques et politiques auxquels recourent les pouvoirs publics locaux pour stabiliser les antagonismes, pour organiser le désordre d'un système social, nous semble plus intéressante (Gariépy et Marié, 1997).

En avril 2002, deux chercheurs travaillant sur le site de Dakar se sont rendus à Abidjan pour mettre un programme de travail en commun, notamment sur la question de la privatisation des gares routières et plus

largement du transport routier des personnes. À Dakar, où se dessine aujourd'hui une bataille majeure autour du renouvellement de la ville entre l'État, les collectivités territoriales et les investisseurs privés, les services et lieux de transport sont devenus un enjeu évident pour l'avenir de l'agglomération. Avant de se lancer dans un travail de terrain et d'interroger les différents protagonistes intervenant dans le fonctionnement et la gestion des lieux de transport, les chercheurs de l'équipe ont dressé une typologie a priori des gares routières inventoriées dans les deux sites : gare routière gérée par un promoteur privé, gare routière gérée par la mairie centrale, gare informelle donnant lieu à l'intervention d'une ONG pour une meilleure organisation. Un premier guide d'entretien produit autant à Abidjan qu'à Dakar, à partir d'une confrontation des expériences, a donné lieu à des discussions entre chercheurs de Dakar et d'Abidjan avant d'être testé sur le terrain. L'exercice comparatif a pu ainsi se construire et éclairer les degrés d'avancement des processus de privatisation, et surtout les enjeux sous-jacents aux transformations des systèmes de transport révélées par les privatisations.

À l'inverse, une mission conduite au Sénégal en octobre 2002 par un chercheur travaillant en Côte d'Ivoire a également été l'occasion de réadapter au contexte dakarois la grille de lecture mise en place à Abidjan pour appréhender les nouvelles modalités de gestion des marchés urbains. Si la délégation de la gestion des marchés urbains à des opérateurs privés s'est propagée dans les différentes communes d'Abidjan, la situation est différente à Dakar où un seul exemple de gestion privée a été repéré (marché Kermel). En outre, la dernière réforme sur la décentralisation (1996) a laissé apparaître une première partition entre marchés de quartiers et marchés de ville.

3.4. Une approche transversale

Au-delà de cette démarche comparative utilisée pour construire des hypothèses plutôt que pour les valider, il a semblé également intéressant d'appréhender les processus de manière transversale. En effet, les villes peuvent être appréciées par les fonctions qu'elles occupent les unes et les autres au sein de dispositifs structurés par des communautés circulantes. Là où les États découpent, les hommes d'affaires, les entrepreneurs rassemblent, connectant les villes entre elles. C'est ainsi que des entrepreneurs ivoiriens d'origine libanaise ont essayé en vain de diffuser dans la capitale sénégalaise le modèle de marché qu'ils venaient de développer dans un premier temps à Abidjan avant de l'exporter à Bamako. De la même manière, des hommes d'affaires sénégalais se sont inspirés des centres commerciaux aperçus au Congo ou au Gabon pour construire des bâtiments d'une facture comparable à Dakar.

IV - DONNÉES CONTEXTUELLES

4.1. Abidjan

Abidjan, la capitale économique de Côte d'Ivoire, s'étend sur 57 735 hectares dont 15 % de lagunes et regroupe plus de trois millions d'habitants (RGPH 1998). Depuis 1980, dans le cadre de la première loi de décentralisation, elle a été divisée en 10 communes dotées de l'autorité juridique et financière et dispose d'une autorité municipale - la ville d'Abidjan - ayant en charge la gestion de « l'intérêt urbain » (figure 1).

Après 30 ans de politiques publiques fondées sur l'encadrement et la régulation, l'État ivoirien s'est retiré de la production urbaine. S'il demeure à l'initiative des travaux d'aménagement dans la ville, c'est au tour du secteur privé de les exécuter et de prendre en charge progressivement leur exploitation. La gestion foncière et immobilière, d'abord confisquée par l'État, a connu une libéralisation, depuis longtemps déjà réclamée par les *Ebrié* - autorités coutumières - et les bailleurs de fonds (Dembele, 1997). L'appareil des entreprises publiques a été également démantelé. Si la Côte d'Ivoire a été le premier pays africain à privatiser l'électricité en 1990, donnant ainsi le signal à l'ensemble du continent, contrairement aux discours largement répandus sur « le champion du libéralisme », le processus de décentralisation s'est opéré très lentement. La restructuration des entreprises à privatiser étant un préalable indispensable pour créer les conditions de leur rentabilité (Contamin, 1997). Ce train de privatisation s'est engagé après le retour de la croissance en 1994 alors que la conjoncture économique était particulièrement favorable aux investissements, dans un pays caractérisé par ailleurs par une faible épargne privée nationale. Dans cette perspective, la production d'infrastructures publiques et leur exploitation, qui avaient été pris en charge dans les quartiers planifiés par l'État au temps de l'opulence, sont désormais confiées à des opérateurs privés. Le programme « des 12 travaux de l'éléphant d'Afrique », amorcé en 1995 sous la présidence d'Henri Konan Bédié et consistant à concéder au secteur privé la réalisation et la gestion de 12 projets d'infrastructures publiques prioritaires, a permis d'expérimenter la formule du BOT et d'officialiser la notion de service payant. Autant d'illustrations du nouveau contexte de production de la ville d'Abidjan marqué par la fin du mode de régulation étatique de la société urbaine, fondé sur les rapports de clientèle en faveur des classes moyennes. À la période d'abondance « gratuite » a succédé celle d'une distribution payante des services urbains (Dembele, 1997).

Par ailleurs, la naissance du multipartisme en 1990 a contribué au mouvement de libéralisation et à la formulation de nouvelles revendications de la part de nombreux acteurs dans la ville. Dans ce contexte, des modifications sont à attendre non seulement dans la nouvelle hiérarchisation des aménagements à venir dans la métropole mais aussi dans les rapports

qu'entretiennent les populations, les opérateurs publics ou privés avec le développement urbain. Plusieurs projets urbains cohabitent. La construction dans les communes de grands marchés modernes et d'une gare routière, le projet d'édification d'un troisième pont à péage pour permettre un désengorgement relatif dans cette métropole extensive, sont les manifestations les plus tangibles de ces changements potentiels dans les pratiques et les politiques de la ville.

D'autres transformations découlant pour partie des privatisations engagées plus de 10 ans après la décentralisation concernent les rapports qu'entretient le citoyen à l'État, décentralisé ou non, et à la ville. Ces instances travaillent à faire émerger, à la place du « citoyen contemplateur » de la ville, le citoyen acteur du développement local. La politique communale invite ce dernier à participer à la gestion de leurs communes, notamment dans les 3 500 quartiers considérés comme des unités sociales élémentaires de la construction de la collectivité locale. Certaines populations regroupées ou non en collectifs de citoyens peuvent interpréter les mesures de participation à la gestion des équipements comme un abandon de l'entretien des services ; d'autres encore profiter de ces nouveaux dispositifs pour asseoir leur autorité dans le contrôle et la gestion des équipements collectifs (Dembele, 1997 ; Ori, 1997). L'affirmation d'une citoyenneté locale n'est pas un exercice totalement neutre quand elle doit s'exercer pratiquement dans une ville de construction et de peuplement récents, de surcroît carrefour migratoire accueillant une population extrêmement hétérogène et cosmopolite et dans un contexte politique particulièrement troublé où la notion idéologique d'« ivoirité » - cette conscience ivoirienne teintée de nationalisme et de xénophobie - a été érigée en instrument de discrimination. La politique qui fait obligation aux habitants de prendre en charge les coûts de l'urbanisation, c'est-à-dire de s'impliquer dans la gestion de leur quartier ou commune, d'assurer par eux-mêmes, sans aide de l'État, leur avenir professionnel dans un monde de forte concurrence économique et qui, par ailleurs, dans le champ d'une démocratie locale, permet aux citoyens d'exprimer leurs revendications, conduit inévitablement à la recomposition en profondeur des jeux et enjeux urbains.

4.2. Dakar

L'agglomération dakaroise, qui englobe à présent les communes de Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque-Bargny et qui s'étend sur 55 000 hectares, compte 2,3 millions d'habitants (selon le recensement général de la population effectué en 2002). Le poids démographique des communes nouvelles de Pikine et Guédiawaye dépasse maintenant celui de la commune historique de Dakar, décentrant le point de gravité de l'agglomération vers le nord-est de la presqu'île et, du même coup, contribuant à reconsidérer les problèmes de transport et, plus largement, celui des services urbains dans la ville (figure 2).

Alors que ville s'étend, déborde de son cadre et que son gouvernement nécessite une réflexion et des interventions à l'échelle de l'agglomération pour

faire face à cette urbanisation rapide, les instances en charge de cette régulation périssent au lieu de consolider leur position, de contrôler la situation. C'est ainsi que la Communauté urbaine de Dakar (CUD), l'organe en charge de la coopération intercommunale (Dakar, Pikine, Rufisque-Bargny) depuis une première réorganisation administrative intervenue en 1983 dans la région du Cap-Vert, a été dissoute en 2001, remettant en question la conception d'un schéma directeur d'agglomération. Les compétences transférées à la CUD n'ont pas été suivies de transfert de ressources lui permettant de faire face à ses attributions ; la CUD a notoirement failli à sa mission (Diop et Diouf, 1993). La question des services urbains se retrouve ainsi segmentée entre les différents pouvoirs locaux et des communes sans réels moyens. De la même manière, le Conseil exécutif des transports urbains de Dakar (CETUD) qui devait à terme devenir l'autorité organisatrice des transports à l'échelle de l'agglomération, après avoir été en butte à l'hostilité du pouvoir politique issu des élections de 2000, se heurte aujourd'hui à la difficulté de mobiliser des compétences nouvelles nécessaires pour faire face aux défis, ce qui ne contribue pas à dégager des perspectives claires de développement propre et de rayonnement.

L'arrivée au pouvoir, en avril 2000, d'un président de la République ouvertement libéral, qui ne se réclame plus de la mouvance socialiste (en place depuis l'indépendance), est aussi un élément important à prendre en compte dans une recherche sur les nouveaux dispositifs gestionnaires. Le président n'a eu de cesse depuis son élection, et sa réélection en 2007, de faire de son pays - et de Dakar en particulier - un nouvel eldorado pour les investisseurs internationaux dont il ne se lasse pas de démarcher les représentants au cours de ses innombrables voyages à travers le monde. Cependant, l'ambiguïté du discours présidentiel ne présage pas d'une ligne très claire dans le domaine de l'économie et de l'aménagement urbains de Dakar. D'un côté, le nouveau pouvoir a remis en cause la privatisation de sociétés publiques déjà acquise (notamment la société d'électricité), sans développer un nouveau discours sur les privatisations et leur corollaire, le recours aux fonds internationaux. Le président tient en particulier à faire valoir, aux yeux du monde et des Sénégalais, les richesses et les forces propres du Sénégal (mais aussi celles de l'Afrique), sur lesquelles il faut d'abord s'appuyer. Il a ainsi lancé l'idée d'un plan pour l'Afrique (appelé plan OMEGA), qu'il a par la suite fusionné avec le projet porté par les présidents d'Afrique du Sud, de l'Algérie et du Nigeria en vue de faire émerger le *New Economic Partnership for African Development* (NEPAD) ou Nouveau partenariat économique pour le développement de l'Afrique. Or, les ressources propres du Sénégal sont faibles, les filières agricoles traditionnelles sont en crise très profonde et l'industrie est sérieusement concurrencée par les importations. Au début de la décennie 2000, le Sénégal est entré dans la catégorie des Pays pauvres très endettés (PPT), initiative instaurée conjointement par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) lui permettant d'accéder à des moyens supplémentaires pour le financement de son développement. Et, à l'échelle

locale, les ressources, dont disposent les collectivités territoriales, sont sans commune mesure avec les contraintes de leur participation à la gestion de la ville. D'un autre côté, pour l'agglomération de Dakar, le président et son gouvernement envisagent toute une série de grands travaux, déjà prévus par le régime socialiste d'avant 2000. Il s'agit de la délocalisation de la cité administrative, de la réalisation d'échangeurs urbains (en chantier depuis la fin 2004), de la construction d'une autoroute de contournement de l'agglomération à péage (toujours en projet), de celle d'un nouvel aéroport international, situé à la limite de la région administrative de Dakar, qui déplacerait une bonne partie des problèmes de transport de l'agglomération (mais seul le mur d'enceinte est actuellement construit). Or, l'élément nouveau à travers ces grands travaux - notamment l'aéroport - est l'appel au capital privé, notamment par le biais de la procédure BOT.

Dernière caractéristique dakaroise à prendre en compte dans cette recherche : le dynamisme d'investissements des populations mobiles en milieu urbain (émigrés, de retour, en déplacement pour affaires). Ce phénomène concerne en particulier les Mourides qui sont très présents dans l'import-export (nouvel « or » du Sénégal d'aujourd'hui), dans le transport, dans les PME industrielles (Copans, 2000 ; Tall, 2000). Or, ce processus déjà ancien d'immersion dans les affaires urbaines qui, sans doute, s'est développé au détriment d'autres catégories urbaines, communautaires et sociales, met ces investisseurs en situation d'interlocuteurs incontournables des pouvoirs publics, non seulement parce que des intérêts communs rapprochent ces hommes d'affaires des hommes politiques, mais aussi parce qu'ils disposent de capitaux importants susceptibles d'être placés sur de nouveaux marchés (services urbains, marchés d'alimentation, éducation) que l'État est aujourd'hui incapable de prendre en charge. Il sera intéressant de mettre en perspective les dynamismes de ces groupes sociaux et économiques influents avec les évolutions sociales de base, caractérisées entre autres par l'existence d'organisations populaires dans les quartiers qui tentent par la négociation d'améliorer leur vie quotidienne : « [...] Plus le modèle sera conforme aux traditions et aux valeurs de ces sociétés, plus il sera viable et plus il aura de chances de se révéler fécond. Les populations [...] concernées doivent de concert avec l'État nation se décider avant d'aménager » (Debouvy, 1998). Dakar est en effet en Afrique le lieu d'une importante philosophie de la participation populaire et de promotion de l'idée d'une « citoyenneté locale ». Opposées à la relégation des classes populaires urbaines par les politiques jacobines d'un État curieusement socialiste, les ONG, avec en tête ENDA (Environnement et développement africain), ont développé des actions et des recherches dont l'objectif est d'associer davantage la population à la dynamique de production des biens et des services publics urbains. Fortement soutenue depuis près de deux décennies, cette approche fait de Dakar un cadre privilégié d'une lecture des dimensions pratique, conceptuelle et idéologique d'une réponse africaine à la production de la ville.

On assiste à Dakar à l'essor d'une bataille majeure autour du renouvellement de la ville et de son mode de gouvernement entre l'État, les collectivités territoriales, les investisseurs privés et les ONG (Collectif, 2005 ; Diop, 2006). Il semble que les services urbains, notamment dans les transports, soient un des enjeux pour l'avenir de l'agglomération.

Figure 1 : Histoire de la croissance urbaine d'Abidjan

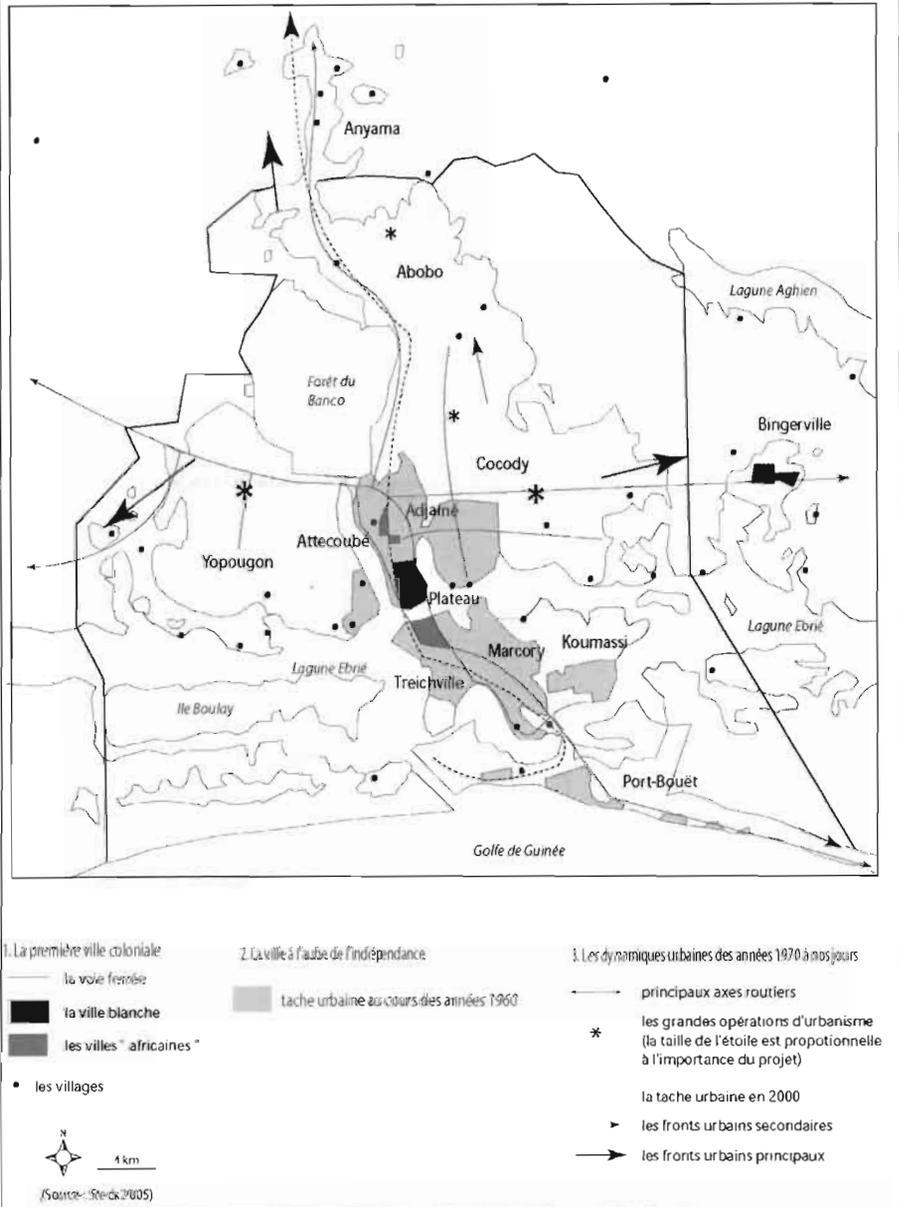
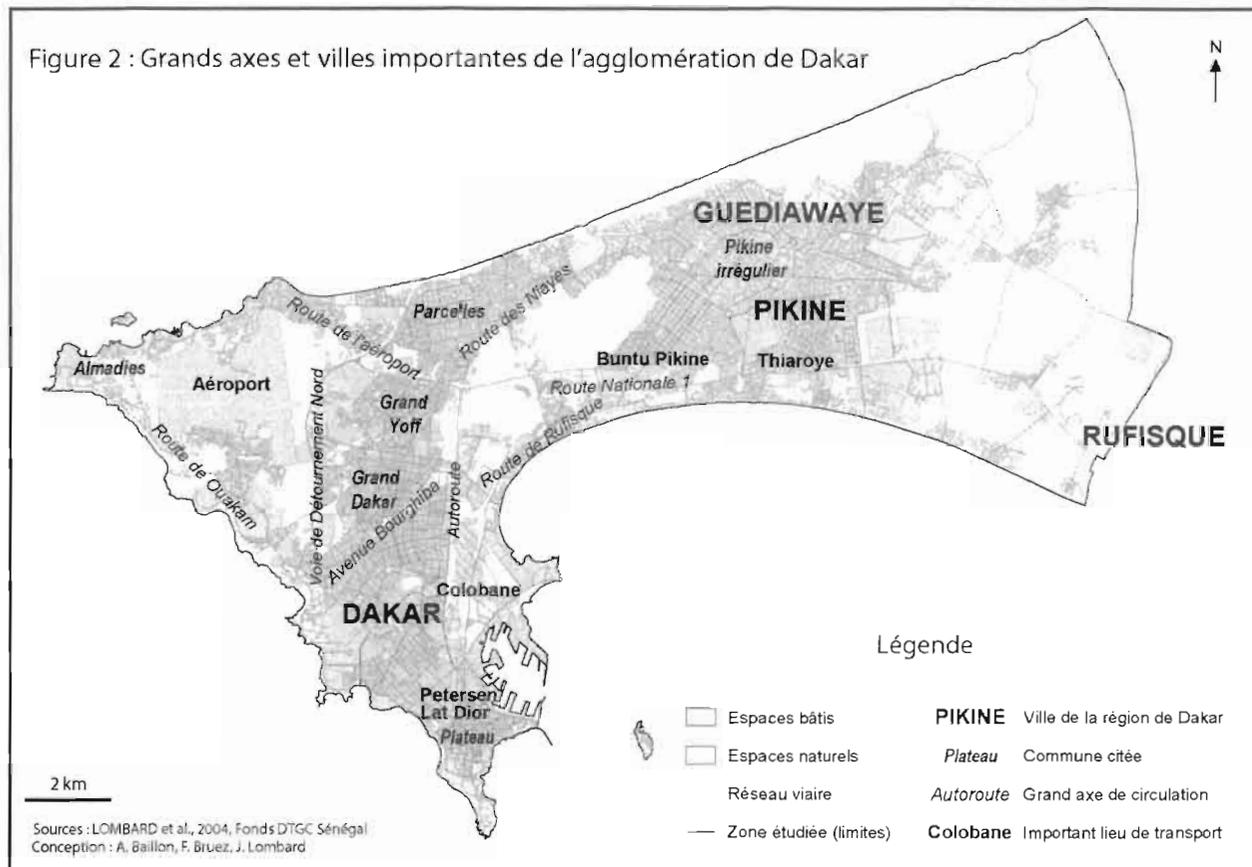


Figure 2 : Grands axes et villes importantes de l'agglomération de Dakar



PARTIE I

MONTÉE DES ENTREPRENEURS NATIONAUX

MINIBUS ET TAXIS À ABIDJAN ET DAKAR : 50 ANS DE LUTTE POUR LA RECONNAISSANCE DU SECTEUR PRIVÉ

**Jérôme Lombard
Marie-Richard Zouhoula Bi**

L'existence du secteur privé dans le transport en général, et urbain en particulier, tient autant à la nécessité de service qu'à la lutte qu'il a menée pour exister et survivre. À Abidjan comme à Dakar, il a profité des défaillances du service public pour se développer et occuper des parts de marché et des espaces auparavant interdits. Le discours de l'État à son endroit a oscillé entre la tolérance, et même la reconnaissance, et l'interdiction, créant une situation ambiguë plutôt favorable aux intérêts du secteur mais désastreuse pour les opérateurs publics de transport.

La montée du privé dans le transport urbain dakarais ou abidjanais est d'autant plus spectaculaire qu'elle est visible. Les voies urbaines sont peu à peu envahies par les véhicules appartenant à de petites entreprises artisanales, des arrêts et des terminaux sauvages s'implantent aux grands carrefours, sur les ronds-points, à proximité des gares de la compagnie publique d'autobus ou près des marchés (Lombard *et al.*, 2004). La couleur chatoyante des minibus, notamment à Dakar, devient le signe distinctif de ce type de transport routier urbain, bientôt rejointe par celle plus anodine des taxis communaux (Abidjan) ou de banlieue (Dakar).

I - UNE PROGRESSION LENTE ET DIFFUSE

Le secteur privé investit l'espace du transport et impose ses arrêts et ses terminaux. Il devient indispensable à la marche du système du transport urbain dans les deux villes.

1.1. Dakar : de la lutte pour exister à l'omniprésence dans le paysage urbain

La place du privé dans les transports collectifs dakarois n'est pas récente. On pourrait dire qu'elle a été gagnée à l'issue d'une lutte de plusieurs décennies avec l'autorité publique, sauf peut-être dans les premières années de l'après-guerre où les « cars rapides »⁴, véhicules en provenance de France, pallient le manque de transports consécutif à la grève des chemins de fer de la fin 1947, début 1948. La croissance du parc est lente : en 1956, ils sont seulement quelques dizaines à rouler dans Dakar (Durand et Diouf, 1980).

À l'époque, l'existence de ce type de véhicules n'est pas garantie car le gouvernement colonial puis l'État sénégalais n'ont de cesse, pour lutter contre leur prolifération, de développer un service gouvernemental de transport : en 1949, deux autocars sont mis en service par le Gouvernement général de la colonie pour acheminer les fonctionnaires vers les bureaux et les étudiants vers l'hôpital de Dakar. En 1956, l'ensemble des lignes d'autocars est ouvert aux familles de fonctionnaires, à leurs domestiques, aux invalides et mutilés de guerre. En 1959, les services du Garage central du gouvernement et la Régie des transports du Mali (alors Fédération réunissant Sénégal et Soudan français) deviennent un seul établissement public. Après l'indépendance du Sénégal, l'État crée en 1962 une Régie des transports sénégalais (RTS) qui aura à peu près les mêmes fonctions que l'ancien système de ramassage : acheminer la main d'œuvre, et notamment les fonctionnaires, dans les administrations du Plateau, faciliter l'affectation des employés de l'État dans toutes les parties du pays. Cette régie préfigure la future entreprise de transport public qui rayonnera sur l'ensemble de la presqu'île et acheminera, à des tarifs préférentiels, fonctionnaires (abonnements), salariés du privé, élèves et étudiants, corps habillés.

En 1962, face à l'extension à l'ensemble du Cap-Vert des services de la RTS, la mise en service de nouveaux « cars rapides » est quasiment réduite à néant (quelques immatriculations seulement). La même année, un premier projet de suppression des « cars rapides » est préparé, vite remis à plus tard en raison des événements de décembre 1962⁵. Le président Senghor se servira des foules sénégalaises pour légitimer sa politique, en bénéficiant de l'appui des

⁴ À leur apparition, après la seconde guerre mondiale, les minibus effectuant le transport collectif seront appelés « cars rapides », en référence à leur performance et en comparaison avec les premiers véhicules à moteur beaucoup plus lents. Dès le début, ce sont des véhicules de marque RENAULT proposant une vingtaine de places. Progressivement, des Mercedes plus solides et plus grands (plus de 30 places) s'implantent, notamment sur les liaisons interurbaines. Cf. Van Chi-Bonnardel (1978).

⁵ Au cours desquels le président du Conseil, Mamadou Dia, est accusé par le président de la République, Léopold Sédar Senghor, de vouloir fomenter un coup d'État et de prendre le pouvoir. Mamadou Dia et quelques uns de ses fidèles seront arrêtés, jugés et condamnés à de lourdes peines de prison.

transporteurs. Dans cette passe d'armes avortée avec le monde du transport, c'est toute la politique de l'État indépendant envers cette catégorie d'acteurs qui est mise en évidence et qui perdure encore aujourd'hui : à savoir un double discours caractérisé à la fois par une politique de limitation, voire d'interdiction, des « cars rapides » et par une politique de bienveillance, bénéfique en cas de coups durs (Lombard et Ninot, 2002).

En 1963, les « cars rapides » de marque RENAULT ne peuvent plus être importés, ce qui revient à faire dépérir lentement ce type de transport collectif urbain. En 1965, l'accès du Plateau leur est interdit. En 1967, un premier rapport stipule que la condition indispensable pour sortir la compagnie nationale de sa situation difficile est d'interdire l'existence des « cars rapides ». Là encore, le gouvernement et les tenants du monopole public n'auront de cesse de lier l'avenir de la compagnie nationale à l'élimination des « cars rapides ». Cette équation récurrente n'empêche pas les « cars rapides » d'exister puisque, passé le moment où les transporteurs ont cru venue la fin de leurs minibus, un premier texte fixe en 1969 les conditions de circulation et de stationnement des « cars rapides ». Les événements de 1968, au cours desquels le président Senghor et son parti, l'Union progressiste sénégalaise, ont cru perdre le pouvoir, obligent ainsi les tenants de l'hégémonie à adopter une nouvelle stratégie, faite d'ouverture et de prise en compte des desiderata de la population (Diop et Diouf, 1990). Un second texte, en 1970, distingue les « cars rapides » par les plaques d'immatriculation selon qu'ils circulent à Dakar ou en banlieue. Malgré la limitation sévère dont ils font l'objet, le lent développement des « cars rapides » se poursuit à partir de 1973. Cette année-là, en dépit du monopole de la Société des transports du Cap-Vert (SOTRAC), nouvelle société d'économie mixte créée en 1971, l'État adopte en conseil interministériel une politique ambiguë : mise en place d'itinéraires réservés à la circulation des « cars rapides » et confinement en banlieue, possibilité de prêts aux propriétaires pour moderniser le parc, invitation de ces derniers à se regrouper en coopératives (huit à la fin de l'année 1975). En croyant mieux contrôler les « cars rapides » par des impératifs de gestion et d'organisation, l'État reconnaît en fait implicitement leur existence par une politique qui, contrairement à l'effet attendu, les conforte.

Au tournant de l'année 1976, la situation est la suivante : les services de contrôle ont éliminé les « cars rapides » en situation irrégulière dans une vaste opération menée fin 1975 ; de son côté, la SOTRAC doit définitivement régner sur le transport urbain du Cap-Vert. La désorganisation du transport urbain, consécutive à la répression de la fin de l'année 1975, est telle qu'elle débouche sur le maintien obligé d'un minimum de « cars rapides » dans le système, à côté de la SOTRAC. Dans sa volonté de privilégier la SOTRAC, l'État continue de faire pression sur les propriétaires de minibus. Il organise en 1976 une opération de renouvellement des « cars rapides » dont on peut penser qu'elle avait aussi pour but d'éliminer les transporteurs les moins compétents et de réduire le parc de « cars rapides ». 420 minibus Renault SG2 sont mis sur le

marché et remplacent les vieux cars, pour certains en service depuis 30 ans (Diouf, 2002). Des itinéraires sont établis avec précision, remplaçant les anciens décidés par l'arrêté de 1969.

La dynamique favorable aux « cars rapides » reste pourtant de mise. En 1978, alors que la SOTRAC est censée effectuer l'essentiel du trafic de passagers sur le Cap-Vert (en 1980, elle assure 66 % des transports collectifs dakarois : Godard, 2002a), une nouvelle ligne de transport est créée par un additif à l'arrêté du gouverneur de 1976 instituant les nouvelles règles de circulation et de stationnement des « cars rapides » : elle a vocation à desservir la banlieue entre 6 h et 10 h le matin et 17 h et 22 h le soir. À partir de cette date, c'est le gouvernement lui-même qui, dans ses décisions, entérine l'existence des « cars rapides » et conforte leurs positions dans le transport dakarois. Plus tard en effet, un second additif sera pris en 1992 pour modifier une nouvelle fois les itinéraires de desserte du Plateau par les lignes de « cars rapides ».

L'État change de stratégie : il ne s'agit plus de limiter les « cars rapides », mais de transformer l'offre en faisant évoluer la catégorie des propriétaires, en modernisant l'activité, en faisant disparaître ce qui reste des « cars rapides » des années 1960 pour faire évoluer le système vers un service de transport collectif privé et performant qui puisse occuper l'espace, en bonne intelligence, avec la SOTRAC. En 1982, l'État organise ainsi une opération visant à professionnaliser la gestion et l'organisation des « cars rapides », en facilitant la création de nouvelles entreprises par des étudiants diplômés de maîtrise. Le projet est un échec, principalement parce que les « maîtrisards » ne connaissent rien au transport dakarois et ne sont pas acceptés par le milieu.

La libéralisation des importations de véhicules en 1986 accélère l'arrivée de nouveaux entrants propriétaires de « cars rapides » et donne le ton des épisodes qui vont se succéder jusqu'à aujourd'hui. C'est aussi le début (caractérisé par le lancement du premier plan d'ajustement structurel en 1980) d'une époque nouvelle pour le Sénégal dont l'économie ne produit plus d'emplois et met à mal le pacte social issu de l'indépendance. Le pouvoir politique est inquiet et encourage toutes les initiatives pour créer activités et emplois : pour maintenir l'hégémonie du parti au pouvoir (Diop et Diouf, 1990), les gouvernements successifs laissent ainsi filer la libéralisation pourvoyeuse d'emplois et de revenus pour les Sénégalais, notamment les « déflatés ». La création de multiples entreprises artisanales de « cars rapides » est encouragée, localement les dirigeants s'en servent pour maintenir leur clientèle et les relais dans la société. La crise syndicale patronale voit le jour dans ces années-là, la fédération des transporteurs s'inquiétant du déferlement des autorisations de transport et de la dérive du secteur qui s'ensuit. L'État répond en soutenant la division et la création de deux autres fédérations dont une dirigée par un homme lige du parti au pouvoir (Lombard et Ninot, 2002). Ce dernier est remercié au moment des consultations électorales par le milieu des transports, les dirigeants syndicaux donnant des consignes de vote

favorables aux candidats du parti au pouvoir et mobilisant les véhicules des adhérents afin de déplacer des populations ou du matériel⁶. Dans un entretien réalisé en août 2000, un des responsables syndicaux rappelait ainsi sa stratégie dans les années 1990 : « ...*Je les soutenais. Quand ils faisaient des élections, je disais à tout le monde de voter pour eux [...] Quand ils voulaient des réceptions, je pouvais mobiliser beaucoup de véhicules pour transporter leurs militants* »⁷.

Dans ce contexte favorable au privé, la SOTRAC (seulement un tiers des passagers de transport collectif en 1990 selon X. Godard) perd progressivement de la clientèle au profit des « cars rapides » qui, en 1985, selon les chiffres du Service Régional des Transports de Dakar, sont plus d'un millier⁸. L'État, actionnaire de la SOTRAC et la poussant à se réformer et à s'adapter, semble parallèlement laisser les « cars rapides » occuper tout l'espace de transport, politique qui apparaît aux antipodes de ce qu'il préconisait deux décennies auparavant. En 1992, un séminaire réunissant toutes les parties prenantes du transport urbain de Dakar entérine l'existence définitive dans le paysage dakarois des « cars rapides » (en passe d'être rejoints par les minibus blancs *ndiaga ndiaye*⁹, anciennement en service sur les routes de l'intérieur du pays) : les syndicats de propriétaires sont en effet invités à la même table que le directeur de la SOTRAC ou les représentants des ministères. A la même époque, et sans concertation (Godard, 2002a), le ministre des Transports annonce une prochaine opération de renouvellement des « cars rapides ». Le basculement de la politique de l'État d'un extrême à l'autre est manifeste : alors que la SOTRAC se débat dans des problèmes financiers et stratégiques sérieux, les « cars rapides » ont retourné la pression sur l'État et les gouvernements qui se succèdent. Désormais, toute réforme des transports urbains à Dakar ne peut se faire sans les propriétaires de « cars rapides », bientôt suivis par les taximen, les chauffeurs de minibus et même les rabatteurs.

⁶ « Les transporteurs décident de voter Abdou Diouf », *Le Soleil*, janvier 1993.

⁷ En retour, en 1993 lors d'un meeting politique, un des leaders du parti au pouvoir précisait les bénéfices d'un tel soutien : « En vous ayant à nos côtés, vous transporteurs, nous sommes certains du plébiscite du président [...], car vous êtes une machine électorale qui, quand elle se met en marche, démontre toute sa perfection ». Cf. *Le Soleil*, janvier 1993.

⁸ Chiffre très difficile à évaluer : le rapport d'ENDA parle de 523 cars rapides en 1980. Un fichier récupéré au service régional des transports indique que 369 cars ont été immatriculés en 1985 à Dakar ; le total des deux chiffres est de 892. Si on considère que les cars répertoriés par ENDA en 1980 roulent encore en 1985, on peut estimer que le nombre de cars rapides, cette année-là, est d'au moins 1 000 unités.

⁹ Les *ndiaga ndiaye* sont des fourgonnettes de marque allemande Mercedes. Ils sont importés au Sénégal et transformés de manière artisanale pour en faire des minibus de transport collectif de 35 à 50 places. Ils portent le nom du premier opérateur qui les a utilisés dans le transport urbain à Dakar.

En 1998, la SOTRAC est en faillite et disparaît. Elle est remplacée en 2001 par une société à capitaux publics et privés, *Dakar Dem Dikk*, dont les bus ne transportent en 2002 que 5 % des passagers recourant au transport collectif¹⁰. Les réformes espérées en 1992 n'ont toujours pas vu le jour en 2000 quand apparaît le Programme d'amélioration de la mobilité urbaine (PAMU), soutenu par la Banque mondiale, et dont un des axes majeurs est le renouvellement du parc de « cars rapides ». La donne a donc complètement changé : ce sont les propriétaires de cars qui s'imposent dans les discussions sur l'avenir des transports auxquelles, quelques années auparavant, ils n'étaient pas conviés. À la session de lancement du PAMU, en janvier 2002, les transporteurs protestent contre le montant de l'apport qui leur est demandé pour chaque véhicule neuf acheté (25 %) dans le cadre de l'opération de renouvellement. Dans les mois qui suivent, ils arrivent à faire baisser ce taux à 15 % ce qui ne satisfait personne. À partir de 2005, la composante Renouvellement du PAMU démarre concrètement. Comme en 1976, les propriétaires se sont regroupés en 12 Groupements d'intérêt économique (GIE) : ces structures doivent en principe recevoir, sous forme de concession, des lignes de transport dans l'agglomération. Fin 2005, 105 bus ont été remplacés par des nouveaux, plus de 200 autres sont attendus courant 2006. D'ici 2007, c'est près de 550 minibus qui seront renouvelés.

En près de 50 ans, le système de transport urbain a été complètement bouleversé. Seule constante dans ce paysage très évolutif : les « cars rapides » et autres *ndiaga ndiaye*, au nombre de 3 300, 3 500 unités¹¹, dont les propriétaires ont réussi à devenir des acteurs incontournables.

1.2. Abidjan : la résistance de la compagnie publique à la domination du privé

À l'instar d'autres métropoles africaines, à Abidjan le secteur public de transport et le secteur privé, considéré comme informel et non conventionnel, ont évolué l'un par rapport à l'autre, au gré des réglementations et des décrets. Le cas abidjanais apparaît cependant particulier dans la mesure où la compagnie publique, malgré des défaillances, se maintient. En outre, contrairement au cas dakarois où l'État a favorisé explicitement la montée du

¹⁰ Mais, en 2004, cette compagnie de transport par autobus obtient 400 autobus neufs, ce qui lui redonne une force de frappe dans le transport urbain de Dakar, lui permettant notamment d'instaurer une qualité de service et des prix équilibrés.

¹¹ Les données concernant ces véhicules sont disparates. C'est pourquoi, tout en sachant que de nombreux cars peuvent ne pas être déclarés, nous avons repris le chiffre officiel des véhicules enregistrés en 2003 à la Direction des Transports terrestres. On peut y ajouter les taxis compteurs (12 à 13 000) et les taxis de banlieue (anciennement clandestins, régularisés à partir de 1982 et confinés dans les quartiers de Grand Yoff, Parcelles Assainies et dans les villes de Pikine et Guédiawaye : sans doute plus de 3 000).

secteur privé, ce sont, à Abidjan, les collectivités locales qui ont le plus profité de cette dynamique.

En signant en 1961 une convention de concession de monopole des transports collectifs avec la Société des transports d'Abidjan (SOTRA), l'État de Côte d'Ivoire décide de mettre les autres modes de transport, hérités de la colonisation, dans la clandestinité. Le monopole de la SOTRA, renouvelable tous les 15 ans, rejette les minibus (*gbaka*¹²), d'abord sur le transport interurbain (vers les bourgs d'Anyama, Bingerville et Dabou), puis lentement sur le suburbain (communes d'Abobo, Yopougon et villages ébrié de la ville d'Abidjan : Anono, Mpouto et Lokoua). Les taxis collectifs (*woro-woro*¹³) se voient quant à eux confinés dans les périmètres de certaines communes (Koumassi, Marcory et Port-Bouët) ou sur de petites distances, entre Koumassi et Marcory ou Port-Bouët.

Les difficultés structurelles empêchent la SOTRA de respecter sa part de contrat. Son parc d'autobus (3 en 1960, 40 en 1961 et 80 en 1964) amène les autorités à assouplir leur position en permettant à 73 minibus *gbaka* de desservir les différents marchés d'Abidjan. Dès lors, des ententes avec les mairies et des complicités administratives vont permettre à ce mode de transport d'étendre ses activités. En 1976, année du renouvellement du monopole, la déficience de l'offre de la SOTRA (disposant pourtant d'un parc de 350 bus et de 2 577 agents), au regard de l'explosion démographique et spatiale de la ville¹⁴, est telle que la présence des *gbaka* s'accroît dans le périmètre de desserte de la compagnie publique (250 *gbaka* recensés). Malgré tout, le 02 mai 1977, la SOTRA obtient qu'un décret leur interdisant l'accès à la partie la plus urbanisée de la ville soit promulgué. Parallèlement, confirmant l'éviction des *gbaka*, elle renforce et diversifie son offre en mettant sur le marché des taxis bagages (1977), destinés à fournir un service pour l'approvisionnement des marchés. Cependant, en 1980, alors qu'elle atteint son plein essor avec 1 250 bus pour 6 550 agents, l'aggravation de ses difficultés de trésorerie, faisant passer son déficit financier de 0,8 en 1974 à 7,5 milliards de francs CFA en 1980, a des conséquences sur la qualité des services proposés. En dépit de la création d'un corps de police propre à la SOTRA visant à faire respecter les termes du monopole, l'activité des *gbaka* et *woro-woro* s'en trouve rafferme.

En 2006, bien que cette convention de concession demeure (la période de révision a été abaissée à sept ans), le paysage des transports est devenu totalement ouvert. Alors que les *gbaka* sont encore confinés dans le suburbain, les *woro-woro* sont sortis des périmètres communaux. Les difficultés de la SOTRA pour remplir son contrat expliquent le dynamisme spatial des *gbaka* et

¹² Le terme *gbaka* caractérise en langue malinké ce qui est en mauvais état.

¹³ Expression malinké signifiant « 30 francs 30 francs », soit à l'époque le tarif du trajet. En 2006, ce dernier varie entre 150 et 500 francs CFA.

¹⁴ 904 000 habitants en 1975 (selon le recensement général de la population).

des *woro-woro*. Tolérés au départ, ceux-ci profitent des tiraillements nés de la décentralisation et de la libéralisation des transports pour connaître un nouvel essor.

Les *gbaka* sont des minibus de 18 à 32 places assises, généralement en bon état. Les principales marques utilisées sont japonaises (Toyota, Mazda et Isuzu). Avant 1960, les fourgonnettes étaient de marque Renault, appelées « 1 000 kilos ». Le nombre de *gbaka* est estimé à 3 000. Ils sont exploités par des transporteurs opérant de façon artisanale (Adoléhoumé et Zoro, 2002). Aujourd'hui, l'offre qu'ils proposent se concentre surtout sur les liaisons suburbaines. Deux lignes desservent Abobo (par la voie express et par la route du zoo) et huit lignes Yopougon (Camp militaire, Gesco, Niangon Sud, Niangon Nord, SICOGI, SIDECI, SIPOREX et Toit Rouge). D'autres lignes se dirigent vers les communes périphériques (Dabou, Anyama, Bingerville). L'atomisation du secteur résulte des coûts d'acquisition des *gbaka*, de l'utilisation de prête-noms par les non-Ivoiriens, alors que le transport est un domaine réservé aux nationaux ivoiriens, et de la flexibilité avec laquelle la Direction des Transports terrestres et les syndicats de transporteurs accordent les autorisations de transport. 95 % du parc des *gbaka* appartient aux petits transporteurs (Adoléhoumé et Zoro, *id.*). Quant aux *woro-woro*, ce sont des véhicules particuliers de cinq places assises. La crise économique mais surtout la déficience de l'offre de transport de la SOTRA expliquent leur essor. Leur nombre est de 5 000 véhicules pour 10 000 personnes employés, à raison de deux chauffeurs par voiture. L'atomisation est ici amplifiée par l'arrivée des licenciés des entreprises industrielles et par la libéralisation de l'importation des véhicules d'occasion¹⁵. Au départ taxis intra-communaux, peints d'une couleur propre à chaque commune pour éviter que les chauffeurs de ces véhicules se livrent à du transport intercommunal, ils sont par la suite sortis des périmètres initiaux pour rouler à partir d'Adjamé sur des lignes allant à Cocody, Koumassi, Marcory, Port-Bouët, Port de Pêche et Treichville.

« L'exploitation se fait selon l'intensité de la demande, et les véhicules se concentrent sur les itinéraires à forte demande selon les heures de la journée et les événements générateurs de déplacements (match de football, meeting politiques...) » (Adoléhoumé et Zoro, *id.*, p. 29). Bien qu'importants et flexibles, ces modes n'arrivent pas à satisfaire la demande sans cesse croissante des populations. Naguère soumis à une réglementation rigoureuse, leurs activités actuelles laissent à penser qu'il n'en existe plus. En outre, ils profitent de cette déréglementation pour consolider des parts de marché sur des lignes (intra-communales et intercommunales) insuffisamment desservies par la compagnie publique. Or, le contexte sociopolitique s'exacerbe de plus en plus, marqué chez les transporteurs par la multiplication des grèves pour cause de tracasseries (racket, émiettement des lieux de paiement des taxes de stationnement, etc.). Soupçonnant ces grévistes d'être de connivence avec les

¹⁵ Les « France-au-revoir », comme l'humour abidjanais les nomme.

autorités politiques, des acteurs sociaux projettent, d'une part, de créer des compagnies de transport communales et, d'autre part, d'injecter 300 minibus *gbaka* sur les liaisons suburbaines. Même si l'idée est de briser un nouveau monopole en consolidation, ces annonces opposent désormais plusieurs niveaux d'acteurs et illustrent une stratégie sournoise des communes en quête de maîtrise totale des flux financiers générés par les transports.

L'importance du secteur privé de transport dans la vie économique et sociale des deux pays n'est pas récente en dépit d'une culture étatique développée dans les appareils de pouvoir. Il s'est progressivement imposé, parfois dans l'adversité, au gouvernement colonial puis national, en s'appuyant sur la constitution, en particulier dans les gares, de groupements professionnels de solidarité, capables de représenter les chauffeurs (et les transporteurs) et de défendre leurs intérêts.

II - LES GARES ROUTIÈRES : DES LIEUX DE LUTTE POUR LA RECONNAISSANCE

Les gares sont devenues avec le temps des espaces appartenant aux professionnels, bien que gérés la plupart du temps par les collectivités locales ou l'État. Dans ces pays où le chauffeur a pris de l'importance aux yeux des concitoyens, la gare représente plus qu'un espace d'embarquement ou de débarquement des passagers. C'est devenu un lieu de lutte politique, de structuration du monde professionnel, un lieu corporatiste où les transporteurs et chauffeurs aiment à se retrouver entre eux. Dans les deux villes, l'histoire du secteur est indissociable de l'apparition de gares au départ sauvages puis officielles que les autorités tentent de contrôler après coup.

Les gares à Abidjan comme à Dakar peuvent être distinguées en deux catégories : d'une part les gares aménagées comme telles, d'autre part les multiples arrêts et terminaux situés aux carrefours ou sur des places et en voie d'officialisation.

2.1. Les rues à Dakar : espaces de tous les arrêts

Au sortir de la Seconde guerre mondiale, la ville de Dakar commence à s'étendre de plus en plus au-delà de la Médina et du quartier de Grand Dakar. L'extension de la ville progresse par le « recasement » de déguerpis et la construction de nouvelles cités. De nombreux employés travaillant au Plateau ou dans la zone industrielle proviennent, soit des villages traditionnels de la presqu'île, soit des cités pavillonnaires de fonctionnaires construites après l'indépendance, soit des nouveaux quartiers de Grand Yoff ou Pikine (ville de banlieue édifiée à partir de 1953).

Le système de transport du Gouvernement général puis de l'État n'empêche pas, sur certains axes, l'existence d'un transport de personnes effectué par des opérateurs privés. Ainsi, le nord-ouest de la presqu'île est relié au centre-ville

et au marché Sandaga par la route de Ouakam ; Pikine se trouve joint au bas du Plateau via la route de Rufisque ; le quartier de Grand Yoff accède au bas du Plateau ou à Sandaga par l'avenue Bourguiba et le quartier de Grand Dakar. Le développement du réseau de transport, entre la banlieue et le centre de Dakar, prend une forme renversée de « patte d'oie » qui subsiste jusqu'à aujourd'hui. Les bouts de lignes, au Plateau et à Sandaga, deviennent des terminaux utilisés le soir par les travailleurs pour rentrer chez eux. Ils prennent le noms des rues dans lesquelles ils sont installés : garage Jean Jaurès¹⁶, garage Tolbiac, garage Faidherbe.

Avec le temps, dans les quartiers de banlieue densément habités ou à forte attractivité, les arrêts intermédiaires les plus importants sur les lignes menant au Plateau se constituent en terminaux, proposant ainsi de nouvelles destinations dans toute l'agglomération. Les plus connus ont parfois 30 ans d'existence, comme la gare de Grand Yoff, le garage *Gueule Tapée* dans la Médina, *Buntu Pikine* à l'entrée de la ville du même nom, le terminal *P22* ou celui appelé *Case Bi* (ou La Case) aux Parcelles Assainies. L'occupation de l'espace par le secteur privé prend plusieurs formes. La première qui a servi de légitimation pour négocier sa reconnaissance et son insertion dans le système est son développement sur les marges de l'aire de desserte du service public. Profitant de l'extension de l'habitat vers la périphérie, des têtes de lignes sont mises en place dans les nouveaux quartiers pour capter les « laissés pour compte ». La deuxième forme est la concurrence portée au service public sur son propre réseau. À l'heure actuelle, toutes les gares de *Dakar Dem Dikk*, à proximité des pôles de convergence d'usagers (marchés, structures sanitaires et services administratifs), sont doublées d'une tête de lignes de *ndiaga ndiaye* et de taxis de banlieue. La troisième est la mise en service de lignes nouvelles contournant les points de congestion de la circulation et permettant des gains de temps substantiels pour accéder au centre de Dakar¹⁷.

Pour s'approcher au plus près de la clientèle, le secteur privé choisit les points stratégiques de l'espace urbain pour constituer un arrêt remarquable. A un carrefour de voies importantes, au cœur d'une zone d'activités ou d'habitat où un emplacement vide peut accueillir un terminal de lignes, le long d'un axe majeur. Dans l'espace concerné, l'installation prend différents visages. Quand il s'agit d'un simple arrêt de minibus, les chauffeurs se garent sur le trottoir ou s'arrêtent sur la chaussée et prennent les clients qui attendent une correspondance ou qui habitent dans les quartiers environnants. L'absence de trottoirs sur de nombreux axes de l'agglomération, mettant directement en contact la voie bitumée et les bas-côtés sableux, rend aisé le stationnement

¹⁶ Un garage est un lieu de concentration de véhicules et de chauffeurs qui ont déposé la clientèle et attendent, à tour de rôle, de repartir pour la banlieue.

¹⁷ L'aménagement de la Voie de dégagement Nord (VDN) a été mis à profit pour offrir, aux habitants des Parcelles Assainies, une desserte rapide en minibus de l'hôpital de Fann et de l'université en 20 minutes, contre une heure avec les autobus du service public. Cf. pour ce paragraphe Lombard *et al.* (2004).

rapide d'un véhicule de transport ; les bas-côtés servent ainsi de zones d'arrêts, élargissant les fonctions de la voirie. Pour les terminaux de lignes, soit les chauffeurs envahissent un espace vacant, aménagé par l'autorité publique et utilisé pour le transport par les professionnels : une encoche sur la voie destinée aux bus de *Dakar Dem Dikk*, un rond-point ombragé, une place de quartier, des trottoirs de grande largeur ; soit ils occupent un espace privé dont le propriétaire accepte, moyennant accord, que les véhicules s'y garent : la station-service est un des meilleurs emplacements trouvés par les chauffeurs.

L'ensemble de ces lieux (figure 3) n'est pas géré par les villes et les communes d'arrondissement qui ont des difficultés à faire payer, par les transporteurs et chauffeurs, un droit de stationnement. Seuls quelques-uns d'entre eux sont devenus des gares réaménagées par les communes. L'organisation du transport sur le site est prise en charge par les regroupements de professionnels présents (chauffeurs et rabatteurs), mais aucun aménagement de voirie, de parkings, d'espaces d'attentes pour les clients, de sanitaires n'est réalisé. Si c'est le cas, il s'agit souvent de constructions réalisées par les regroupements eux-mêmes.

La multiplication de ce type de sites dans l'espace dakarois pose problème dans la mesure où ils contribuent de façon anarchique à l'encombrement des voies, des trottoirs, des carrefours et des places. Ils représentent cependant l'essence même du transport collectif privé de Dakar, caractérisé par sa souplesse, sa réactivité, sa visibilité. Les clients, même mécontents et repoussés par la saleté des véhicules et des lieux, l'incertitude des prix et des lignes, empruntent largement ce mode (BIPE-TER, 2000).

2.2. Que reste-t-il des gares publiques à Dakar ?

Les grandes gares publiques de Dakar et des villes de banlieue ont été créées de façon informelle, dans la rue ; c'est par la suite qu'elles ont été reconnues et aménagées par les autorités. Dès l'après-guerre, le contrôle des gares routières et de certaines lignes interurbaines telles que Dakar-Kaolack, Dakar-Ziguinchor, Dakar-Thiès, a fait l'objet d'une âpre concurrence entre transporteurs. À l'époque coloniale, les grands transporteurs, souvent d'origine libano-syrienne, avaient le soutien des nouvelles autorités et ont été les premiers à prendre place dans les terminaux de lignes : c'est ainsi que les premiers emplacements de transport interurbain sont nés dans Dakar, principalement dans la Médina et au bas du Plateau. En 1961, ces garages ont été déplacés sur le site de l'actuelle gare interurbaine de Dakar, appelé Pompiers. Les autres gares routières de Dakar et Pikine ont été édifiées sur le même principe : occupées d'abord par les transporteurs et chauffeurs de façon sauvage, elles ont été progressivement réaménagées. Il s'agit de Thiaroye Poste dans les années 1970¹⁸, de Colobane et de Grand Yoff dans les années 1980, qui sont à la fois des gares urbaines et interurbaines, de *Buntu Pikine*.

¹⁸ « Une nouvelle gare routière verra le jour à Thiaroye », *Le Soleil*, 12 octobre 1976.

L'éviction des Libano-syriens du transport interurbain s'est faite dans les années 1960. Avec le soutien des autorités nées de l'indépendance, les premiers regroupements de chauffeurs africains ont vu le jour à ce moment-là et investi les lieux d'embarquement de la clientèle. Ces regroupements prélèvent une somme au moment du départ de chaque véhicule qui alimente une caisse de solidarité (destinée à couvrir les frais en cas de décès d'un chauffeur ou à soutenir l'un d'entre eux sans véhicule ou à la retraite). Par ailleurs, au départ de chaque véhicule, une somme correspondant au paiement de la taxe de stationnement est prélevée et destinée aux caisses de la ville de tutelle.

La privatisation de la gestion des deux nouvelles gares du Plateau, Petersen et Lat-Dior, est un changement dans le transport urbain et interurbain. Désormais, l'opérateur n'est plus la ville et doit apprendre à composer avec les regroupements. La future gare des Parcelles Assainies, déjà construite mais uniquement fréquentée par les chauffeurs de taxis, devrait être gérée par un opérateur privé. Il en sera de même pour la nouvelle gare interurbaine de Pikine, destinée à remplacer celle de Pompiers.

Le paysage des gares de transport urbain à Dakar est issu d'un vaste mouvement d'occupation du secteur par les transporteurs et chauffeurs : lignes, espaces, gares, véhicules sont en leur possession. La gestion pose problème dans la mesure où les villes n'investissent pas beaucoup dans les gares et délaissent la majorité des sites non reconnus. En outre, la compétition avec les maires d'arrondissement qui revendiquent la collecte de taxes auprès des commerçants, présents dans les gares et sur les pourtours, et aussi une partie de celles versées par les véhicules, est rude et n'incite pas à améliorer les conditions du service. La privatisation de la gestion des gares est la solution prônée par la Banque mondiale mais l'accord avec les professionnels et leurs représentants est indispensable.

2.3. La gare d'Adjamé, pôle central d'Abidjan

À la différence de Dakar, la configuration géographique d'Abidjan met en évidence une gare plus que d'autres. Le site d'Adjamé est au cœur du dispositif de transport urbain et interurbain (figure 4). La première gare routière d'Adjamé date de 1973. C'est la gare routière centrale interurbaine. L'installation des transporteurs sur ce site correspond à la période de la toute puissance du Parti démocratique de Côte d'Ivoire et des syndicats uniques. C'est le SNTMV-CI¹⁹ qui capitalise à l'époque les revendications des transporteurs. L'absence d'infrastructure de ce type et le terrain laissé vacant²⁰ le poussent à solliciter les autorités locales ayant en charge la commune. Cet

¹⁹ Syndicat national des transporteurs de marchandises et de voyageurs de Côte d'Ivoire, créé en 1968.

²⁰ Cet espace était l'ancien cimetière de la ville d'Abidjan, maintenant délocalisé à Williamsville, un quartier d'Adjamé.

espace d'environ 20 hectares commence ainsi à « [...] être occupé petit à petit par les compagnies de transport avec des autorisations provisoires délivrées par la mairie d'Adjamé » (Diabaté et Kodjo, 1990). Muni de ce papier sur lequel il est inscrit « occupation provisoire », chaque acquéreur s'installe comme il peut et comme il veut. C'est le cas à partir de 1980 de grands opérateurs. La Société de transport Inza et frères (STIF) aménage sa gare au croisement du boulevard De Gaulle et de l'avenue 13, de même que l'Union des transports de Bouaké (UTB) et Métal Trading Transport (MTT) sur l'avenue 13. Cette localisation en bordure des axes routiers incite les autres transporteurs à suivre le mouvement, laissant l'intérieur du site aux petites compagnies et aux commerces. La souplesse avec laquelle les autorisations de transport sont accordées explique qu'en 1989 ce soit près de 200 transporteurs qui aient été recensés en ce lieu (BNETD, 1994).

Les constructions réalisées par les entreprises de transport ont légitimé l'occupation du site. Les échecs successifs des projets de nouvelle gare ne plaident pas pour un déplacement du site d'Adjamé. Le dernier projet en date a coïncidé avec la revendication des chrétiens protestants méthodistes sur une portion de l'espace de la gare²¹. Croyant à une entente entre les autorités publiques et les protestants en vue de les évincer, les transporteurs ont refusé d'obtempérer. Cependant, quand les responsables religieux ont présenté un titre foncier datant de 1959, ils ont accepté de quitter le site pensant bientôt s'installer dans la nouvelle gare routière. L'échec de ce projet entraînera un déplacement partiel des professionnels sur un espace laissé vacant au nord-ouest du site actuel, vers Agban.

L'érection d'une nouvelle gare routière moderne demeure un élément fondamental du programme prioritaire d'amélioration du niveau d'équipement en infrastructures de transport d'Abidjan dont les études de faisabilité sont achevées. L'opposition entre les communes et l'Agence de gestion des transports urbains (AGETU) sur la gestion des flux de transport pousse le district d'Abidjan à remettre à l'ordre du jour cet équipement, dans le but de maintenir son contrôle du secteur.

Les incertitudes sur l'aménagement de la nouvelle gare, les emprises sur le site actuel montrent comment les professionnels se sont approprié un espace qui ne leur était pas destiné. Ils soulèvent aussi la question de la politique des pouvoirs publics qui hésitent à reconnaître les emplacements sauvages développés par les transporteurs. De telles hésitations font éclore des initiatives dans les syndicats. Ceux-ci, forts du soutien de leurs membres et comptant sur d'importantes ressources financières, projettent la construction d'une gare routière moderne pour laquelle le SNTVM-CI espère attirer des partenaires chinois. Se prévalant d'appuis extérieurs solides, ils posent des conditions. Pour certains, il s'agit de bénéficier de la délivrance d'une attestation d'attribution sur le site de la ferraille. Pour d'autres, ce sera le

²¹ Projet de préfaisabilité de la gare routière et lancement de l'appel d'offres en 1998.

transfert à leur profit du décret de 1995 déclarant ce même site d'utilité publique. L'objectif affiché de ces promoteurs serait de réduire les installations anarchiques des *gbaka* et des *woro-woro*.

2.4. Quand les *woro-woro* et les *gbaka* s'installent partout

La prolifération des gares routières sauvages à Abidjan est récente. On retrouve la même logique qu'à Dakar qui consiste, pour les chauffeurs, à capter la clientèle du service public. Le chauffeur de *woro-woro* ou de *gbaka* maraude dans le voisinage d'un arrêt de bus de la SOTRA qu'il a identifié en raison de l'affluence des usagers et des longs temps d'attente des bus. Il sollicite alors les services d'une de ses connaissances, moyennant rémunération (25 ou 50 francs CFA par chargement), pour rabattre vers son véhicule des usagers désireux de gagner du temps. Le constatant, d'autres *woro-woro* vont suivre. Ce maraudage fondateur donne naissance à une gare informelle. La fréquentation du site par les usagers, la multiplication des destinations et la présence de nombreux commerces vont en faire des points de rupture de charge incontournables. La contiguïté développée avec les arrêts de *gbaka* amplifie encore leur force d'attraction spatiale. Pour y accéder, les chauffeurs doivent s'acquitter du droit de ligne auprès des syndicats et du paiement quotidien des tickets émis par tous les syndicats de transporteurs et de chauffeurs. L'activité des *woro-woro* explique la prolifération des gares communales. Situées en bordure ou sur les voiries, elles essaient dans toutes les communes d'Abidjan. La figure 5 montre la multiplication des sites dans l'ensemble de la métropole. Yopougon, Marcory, Koumassi et Cocody sont les communes plus concernées.

Les gares intercommunales concernent les installations de la SOTRA, des *gbaka* et des *woro-woro* qui se mettent à circuler sur le créneau de l'interurbain. Les gares de *gbaka* sont essentiellement situées sur les axes Adjamé-Abobo et Yopougon tandis que celles des *woro-woro* se localisent sur les axes Koumassi, Marcory, Port-Bouët, Treichville-Abobo, Cocody, Plateau, Yopougon, reliant ainsi les communes dortoirs aux communes à forte concentration d'activités socio-économiques.

2.5. Du transport à la prédation : les syndicats à Abidjan

Ladji B., jeune homme d'une trentaine d'années, est chauffeur de *gbaka* à Abidjan. Ce samedi 05 mars 2005, à 11 h, il a déjà fait quatre fois la rotation entre Yopougon-Niangon et Adjamé. Cela lui a coûté 1 500 francs CFA en frais de syndicats, à raison de 300 francs CFA par chargement, à chaque départ de Niangon. Ladji ne sait pas à quel syndicat il a donné cet argent²².

Le propos atteste la présence de multiples organisations syndicales dans le milieu des transports ivoiriens (on en recenserait 170). Ce chiffre traduit

²² *Fraternité Matin*, 10 juin 2005.

l'enjeu que représentent les transports, notamment à la gare routière d'Adjamé. La poussée démocratique entamée en 1990²³ a ouvert les vannes de la contestation, en favorisant le pluralisme syndical et en renforçant des stratégies de positionnement au sein du monde du transport. Avec la libéralisation des transports qui intervient en 1986, les organisations professionnelles s'octroient la gestion des transports informels, jusque-là ignorés et qui se développent en rapport avec l'extension de la ville. En s'érigeant en instances de régulation, les organisations professionnelles créent et perçoivent des taxes syndicales aux points de chargements des véhicules et sur les lignes (Zoro et Zouhoula Bi, 2006).

Hormis le droit de ligne émis à l'entrée dans la corporation, les taxes sont quotidiennes. Le ticket de syndicat est fixe et le chauffeur de *gbaka* ou de *woro-woro* doit s'en acquitter pour la journée. D'un montant compris entre 100 et 300 francs CFA, elle est payable en une seule fois à tous les syndicats présents dans les têtes de lignes. Quant à la taxe de chargement, son montant (entre 50 et 300 francs CFA) est lié à la capacité du véhicule et au chargement de passagers dans une tête de ligne. Selon des responsables syndicaux, ce sont quotidiennement cinq millions de francs CFA, soit annuellement 2,8 milliards de francs qui sont engrangés par les syndicats. L'émission de tickets à l'effigie des syndicats fonde la stratégie d'implantation de chaque structure. Les anciens syndicats ont réparti les moments de présence dans les gares. La récupération quotidienne des taxes est réglée par une liste de passage des syndicats. Certains d'entre eux, bénéficiant de faveurs spéciales, s'octroient deux jours de plus. En conséquence, les nouveaux doivent s'inscrire à la suite, ce qui entraîne pour l'ensemble une diminution des montants prélevés.

La liberté conférée par la procédure d'accréditation des syndicats rencontre une vive opposition dans les gares. Contrairement aux coutumes syndicales, l'adhésion à la corporation des transporteurs n'est pas volontaire. C'est la qualité de chauffeur qui confère automatiquement le statut de syndiqué. Ainsi, le nouveau syndicat, une fois en possession des agréments officiels, peut revendiquer l'adhésion de tous les professionnels. « Personne ne les connaît mais ils se présentent comme les représentants de nos syndicats alors que nous n'avons jamais dit que nous appartenions à tel ou tel syndicat »²⁴. Selon le district d'Abidjan, ce sont environ 22 000 professionnels qui sont adhérents de gré²⁵. L'entrée d'un nouveau syndicat constitue un véritable *casus belli* dans les gares car « [...] les syndicats légaux sont victimes de la déperdition des recettes à cause des syndicats fictifs et des faux syndicats qui pullulent »²⁶. Généralement, le nouvel entrant s'appuie sur des recours légaux (ordonnance du juge, détachement de policiers et de gendarmes, etc.) pour commencer ses

²³ En 1990, Yaya Fofana, après avoir été battu à l'élection du président du SNTMVCI, crée le STTCI.

²⁴ *Fraternité Matin*, 10 juin 2005.

²⁵ 10 000 chauffeurs de *woro-woro* et 12 000 chauffeurs de *gbaka*.

²⁶ *Fraternité Matin*, 10 juin 2005.

activités, en faisant intervenir ses connaissances dans l'administration publique. Pour se faire respecter, chaque syndicat se constitue un service de sécurité. La presse se fait l'écho de heurts violents dans la corporation. « Le secteur des transports est le seul domaine d'activité où la manipulation de l'argent se fait de manière trop visible. En voyant ainsi circuler cet argent, certains se disent qu'ils peuvent y gagner facilement leur pain »²⁷. Face aux oppositions, le nouvel arrivant « doit absolument démontrer sa capacité de nuisance, il doit faire peur [...] Ce sont deux à trois personnes qui meurent à chaque installation d'un nouveau syndicat ». L'issue de ces conflits marque la capacité ou l'incapacité de l'entrant à pérenniser l'accès à ces ressources.

La domination du secteur privé sur le réseau et dans les gares s'impose dans les deux cités comme le phénomène marquant de l'évolution des transports urbains. Le processus en cours interroge la capacité et la volonté des pouvoirs publics à réguler les intérêts particuliers en fonction de l'intérêt général. Tel est le cas à Abidjan avec la montée des organisations pseudo syndicales dans les gares urbaines dont le nombre croissant exacerbe les conflits et provoque des violences. La liberté qui leur est accordée peut être considérée comme un déni des anciens syndicats a priori plus professionnels. Dans le cas de Dakar, la privatisation de la gestion d'un site, en faveur d'un opérateur extérieur n'ayant pas plus de légitimité que les regroupements, s'accompagne de la montée des oppositions. Les groupements de professionnels veulent prendre part à ce type d'opérations, sans toujours avoir les compétences gestionnaires pour le faire. L'avenir dira si ce type d'acteurs – opérateur extérieur, groupements professionnels ou pseudo professionnels – a totalement investi les gares et se positionne comme incontournables dans le transport urbain. Les riverains ou les usagers peuvent aussi questionner la montée des opérateurs privés s'ils n'y trouvent aucun avantage (en comparaison de l'ancien système).

CONCLUSION

D'une activité anarchique développée dans les rues, le secteur privé est passé progressivement à une occupation plus rationnelle de l'espace. Celle-ci obéit à une logique d'exploitation de l'activité au plus près de la demande. Elle se moule aussi dans la trame du réseau routier, en respectant les principaux axes et places ou carrefours importants. Dès qu'ils le peuvent, à l'issue d'une rotation ou entre deux clients, les minibus et taxis reviennent à la gare dont ils dépendent, là où la structure professionnelle à laquelle ils appartiennent est présente. Le secteur privé a fait des deux métropoles des espaces où se superposent de multiples boucles à plus ou moins grand rayon d'action (représentant les rotations de véhicules) qui se déroulent autour de points qui sont les sites de transports, les gares, les lieux de regroupements des

²⁷ Le président du Syndicat national des chargeurs et transporteurs terrestres de Côte d'Ivoire (SYNACTTICI), *Fraternité Matin*, 09 juin 2005.

transporteurs et chauffeurs. En outre, les boucles sont hiérarchisées les unes par rapport aux autres : il y en a des grandes qui correspondent à des circulations reliant banlieue et centre et des petites propres à un quartier. En quelque sorte, il s'agit de villes réorganisées par le secteur privé, vécues à travers des dispositifs originaux qui interfèrent plus ou moins avec la planification institutionnelle, officielle.

La multiplication des sites de transport dans l'espace complique toute politique publique. Elle favorise l'émiettement des interventions, l'appropriation des sites par les professionnels et la privatisation de leur gestion. Ces « villes en boucles » recourent différentes entités territoriales d'administration dont profite le secteur du transport en s'implantant comme bon lui semble, réagissant plus aux demandes des usagers qu'à un souci de respecter l'espace public. La montée du secteur privé de transport collectif est le résultat de la déficience du transport public ; il constitue désormais l'une des deux facettes d'un système qu'il faut coordonner et réguler pour sortir les transports urbains du désordre.

Figure 3 : Gares routières de l'agglomération de Dakar

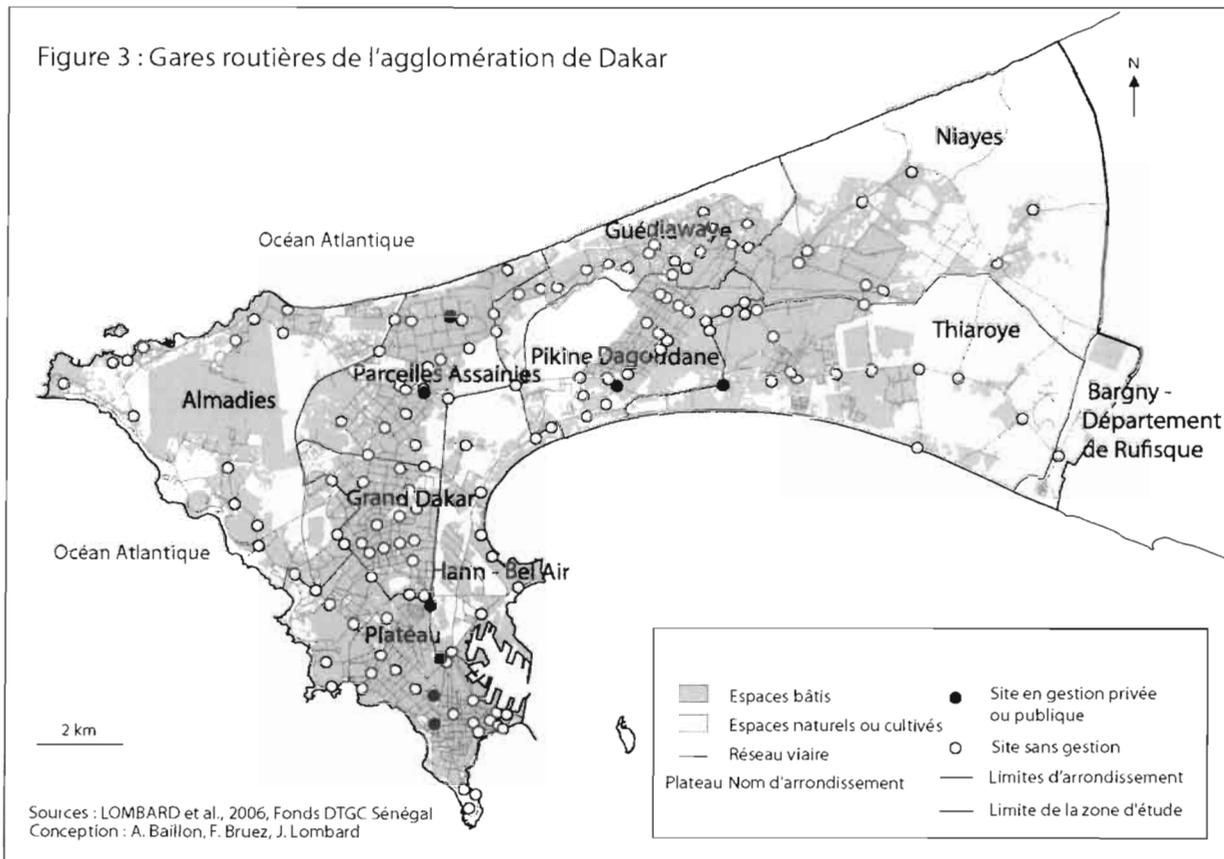


Figure 4 : L'espace des gares routières d'Adjamé (Abidjan)

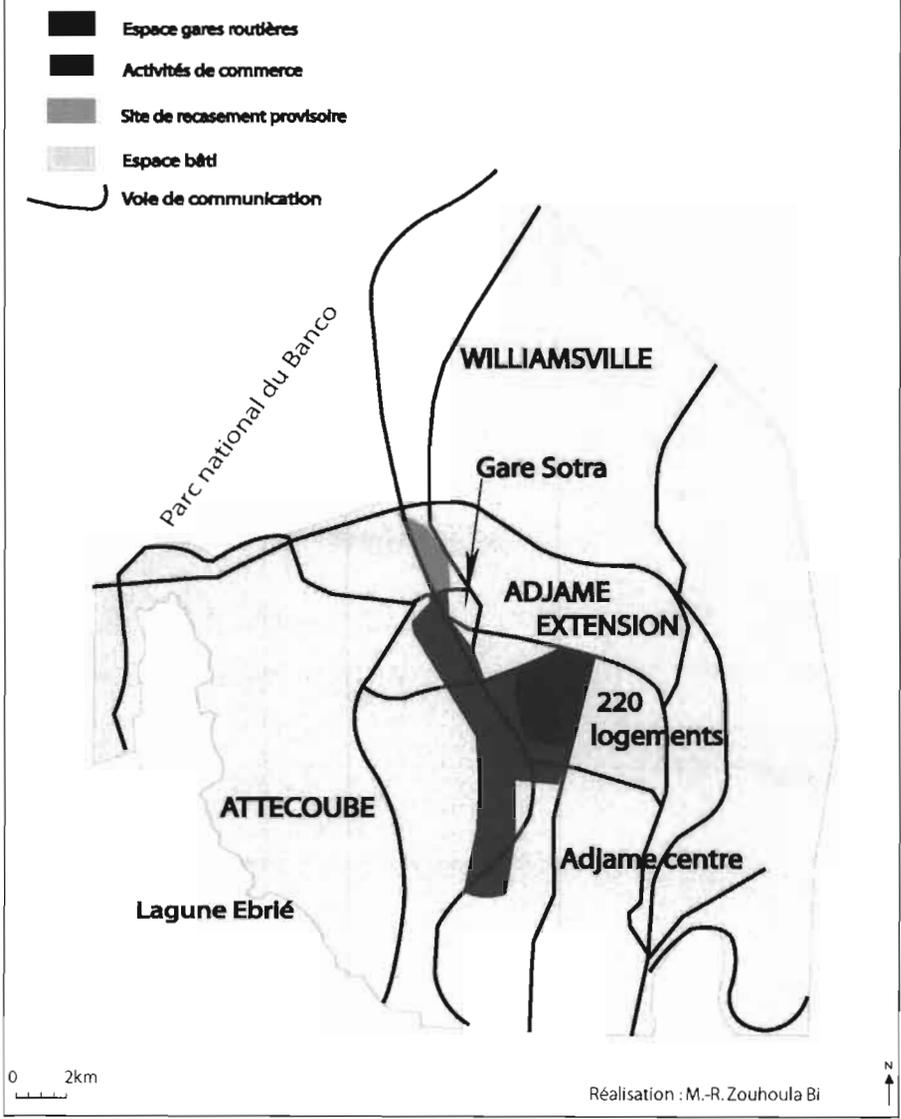
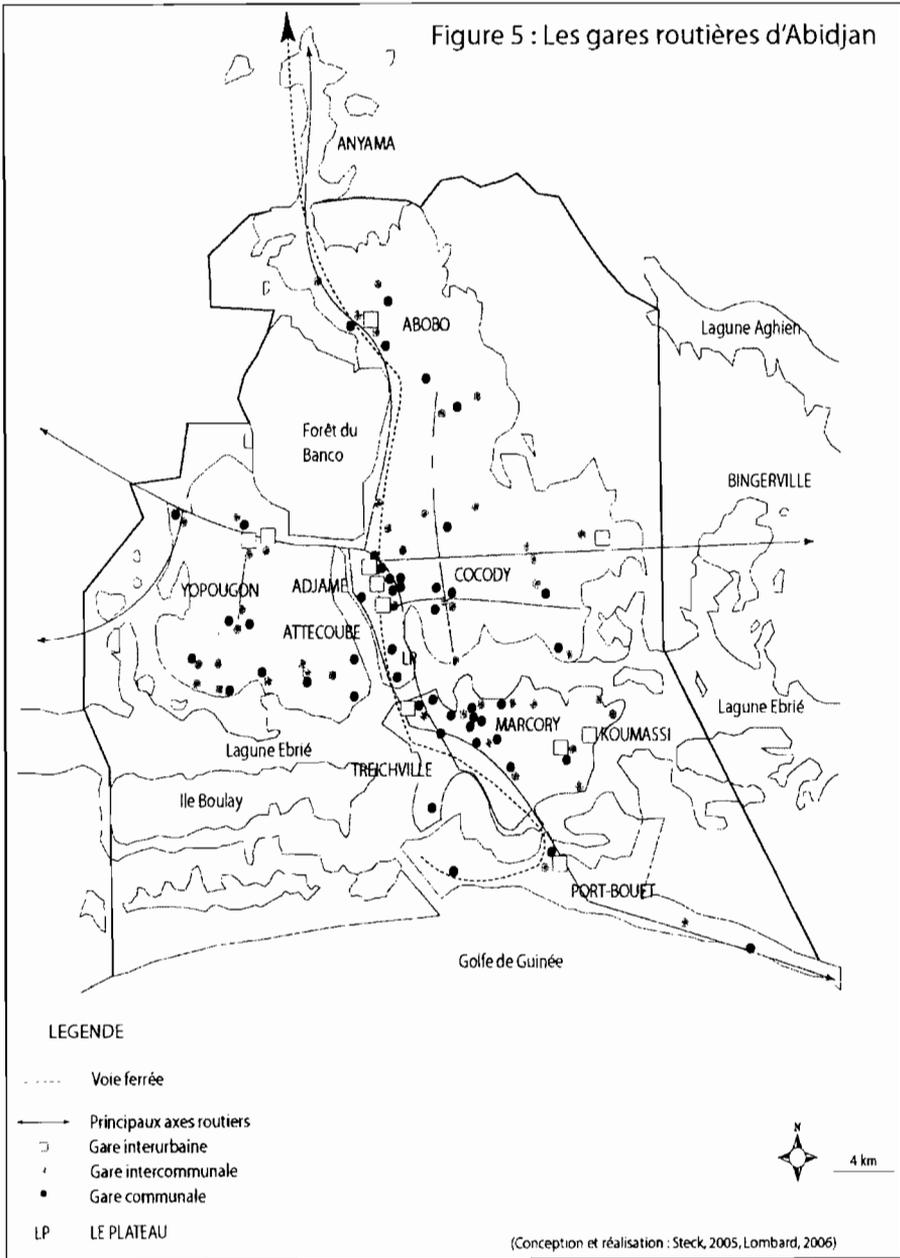


Figure 5 : Les gares routières d'Abidjan



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 décline, 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.

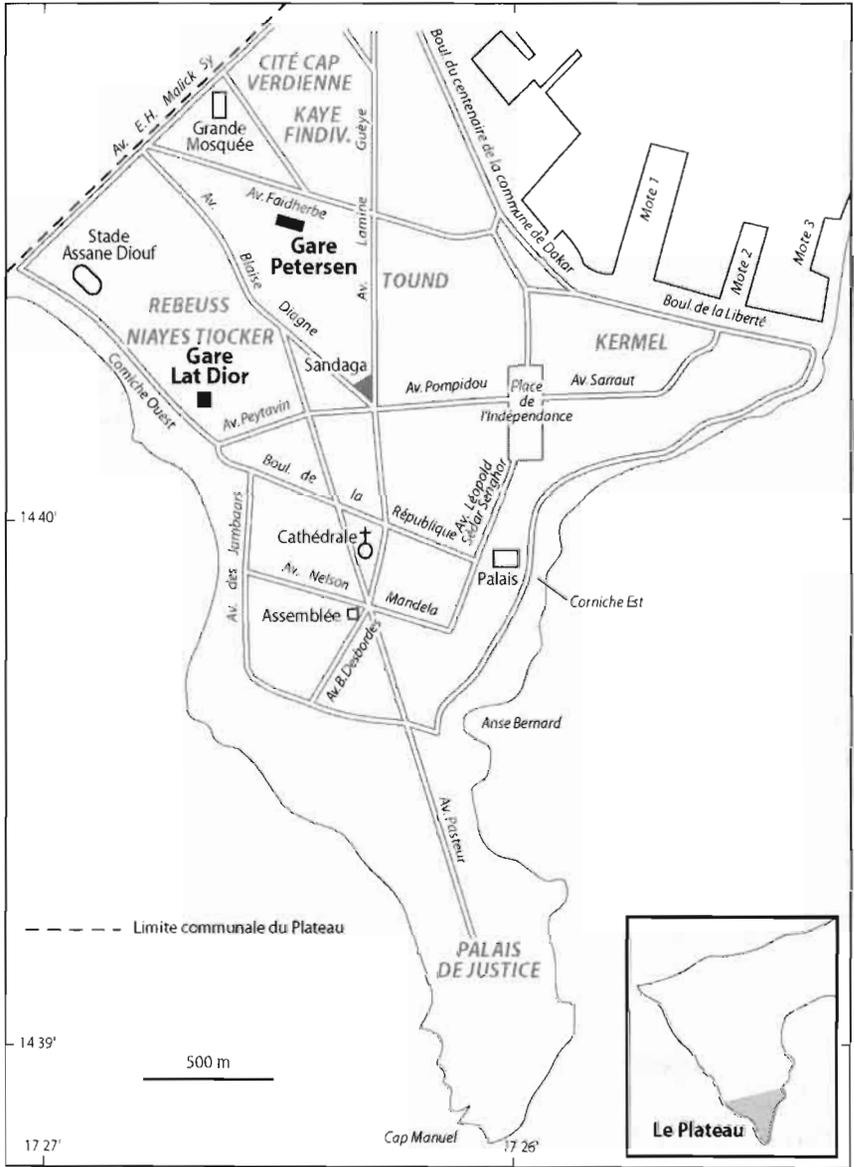
peut attaquer. Le maire actuel qui avoue très bien connaître le directeur de la SAGES est-il, autant qu'il le dit, en position de combat dans cette affaire ? Rien n'est moins sûr.

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 ?



Source : Mbow (1999)

Figure 6 : Localisation des gares de Petersen et Lat-Dior au Plateau (Dakar)

***MOURIDOU LAHI* OU LES LOGIQUES D'INVESTISSEMENT DES MOURIDES DANS LE TRANSPORT AU SÉNÉGAL**

**Jérôme Lombard
Serigne Mbacké Seck**

Les Mourides constituent une communauté musulmane très dynamique au Sénégal. On les retrouve dans tous les secteurs de l'activité économique, sociale, culturelle ou politique du Sénégal. Leurs chefs religieux ont tour à tour été qualifiés de marabouts de l'arachide (Copans, 1988), de marabouts « urbanisants » (Gueye, 1999). Peut-on aujourd'hui leur attribuer la qualité de marabouts transporteurs ?⁴¹

Les nombreuses recherches consacrées aux Mourides ne se sont pas spécifiquement intéressées au rôle joué par les adeptes de la confrérie dans les transports et à la place qu'ils occupent dans le secteur. Pourtant, les questions de transport en général, et de mobilité en particulier, sont une composante essentielle de la dynamique de l'espace mouride. Elles jouent un rôle clé dans le développement urbain de la ville de Touba, capitale spirituelle des Mourides, et mettent en exergue une relation particulière de celle-ci à Dakar, capitale politique et économique du Sénégal, distante de 200 km. Si les Mourides ont investi largement dans le secteur des transports de voyageurs et

⁴¹ *Mouridoulahi* : inscription souvent rencontrée sur les véhicules de transport et signifiant « béni soit le Mouride », à commencer par le premier d'entre eux, Serigne Touba.

de marchandises au Sénégal, on est en droit de se demander s'ils l'ont fait en tant qu'entrepreneur individuel, de surcroît mouride, ou bien en référence à leur appartenance commune à la confrérie, garante de réussite dans le secteur comme dans d'autres, notamment le commerce.

Pour bien comprendre le processus d'appropriation du transport par les Mourides, il faut resituer l'analyse de la place des Mourides dans le secteur au sein d'une approche plus globale des rapports entre cette communauté et l'État sénégalais. Les Mourides sont les adeptes d'une confrérie religieuse musulmane du Sénégal fondée au 19^{ème} siècle par Cheikh Ahmadou Bamba Mbacké. Ils sont connus pour leur attachement aux principes fondamentaux de la confrérie, pour leur quête constante de l'agrément de Dieu par le respect scrupuleux des recommandations et ordres (*ndigël* en wolof) du guide religieux et par l'attachement sans faille au culte du travail, considéré comme un principe sanctificateur de l'homme en général et du *taalibe* ou disciple en particulier⁴². Leur dynamisme, axé essentiellement sur la recherche de la félicité, passe par la bénédiction du maître spirituel appelé cheikh, *serigne* ou encore marabout. Chaque *taalibe* fait allégeance à un marabout de son choix, descendant reconnu de la famille sainte de Touba ou disciple méritant devenu à son tour guide religieux du fait de sa dévotion, de sa ferveur et de son niveau spirituel. A la tête de la confrérie se trouve le chef suprême, le khalife général des Mourides. Le premier d'entre eux a été Cheikh Ahmadou Bamba Mbacké auquel ont succédé, jusqu'en 2007, cinq de ses fils⁴³. Le khalife général habite la cité de Touba, là où Serigne Touba (Cheikh Ahmadou Bamba Mbacké) s'est installé au début du 20^{ème} siècle pour y vivre à l'écart de tout, alors que ce n'était qu'un point d'eau, perdu aux confins des terres cultivées.

Les « pays du *ndigël* »⁴⁴ ont été choyés par les gouvernements successifs, avant comme après l'indépendance. Leur visibilité dans le transport doit à leur dynamisme et aussi au soutien des pouvoirs publics et politiques. Dans le même temps, la ville de Touba, pour rayonner, a bénéficié d'un réseau de voies de communication et d'entrepreneurs de transport performants qui ont permis au mouridisme d'apparaître au Sénégal comme une philosophie d'avenir. Au point qu'aujourd'hui des membres des lignées fondatrices

⁴² Le travail occupe une place toute particulière chez les Mourides. Il est considéré à la fois comme une prière, un instrument puissant de consolidation de la foi et d'élévation spirituelle qui pousse constamment le disciple à l'action pour la recherche forcenée de la réussite de ses projets durant sa vie et de son salut dans l'au-delà. Ainsi, les Mourides profitent-ils de toute opportunité qui se présente à eux pour la réalisation de ce double objectif matériel et spirituel.

⁴³ Depuis le décès du dernier fils khalife général en décembre 2007, c'est la lignée des petits-fils qui a pris la succession.

⁴⁴ Régions du centre du Sénégal sous influence mouride. Par extension, l'expression a plus qu'une connotation géographique : elle se rapporte à l'ensemble des populations de confrérie mouride, originaires ou pas du centre du pays, qui se réfèrent toutes au guide spirituel de Touba, à ses prédications et à ses ordres.

investissent dans le transport et proposent un modèle d'entreprise et de gestion qui remet en cause celui de l'État.

I - UNE VISIBILITÉ CROISSANTE DANS LE TRANSPORT

Certains transporteurs n'hésitent pas à afficher leur appartenance religieuse et confrérique. L'un des moyens les plus utilisés est l'inscription ostensible sur les véhicules de signes et d'images en référence, soit au Prophète ou à l'islam (*Mouhamed, Alhamdoulilahi, La ilaha ila Lah,...*), soit aux confréries (en hommage au fondateur du mouridisme, *Mouridoulahi, Beugue Bamba, Wakeur Serigne Touba*, aux villes saintes, Touba - Mbacké, ou d'un de ses disciples, *Lamp Fall* ; en hommage à la confrérie tidiane et à son fondateur au Sénégal, *Dabakh Malick, Wakeur El Hadj Malick*). On note aussi l'introduction de photographies de chefs religieux dans les véhicules. Ces signes mettent en exergue le caractère religieux et confrérique du territoire de transport au Sénégal. Sur 130 minibus de transport urbain observés à un grand carrefour de la capitale, durant une matinée de l'année 2003, 94 % portaient une inscription religieuse et 78 % faisaient allusion aux confréries, en les associant à des signes ou inscriptions islamiques (Seck, 2003a).

Au milieu des années 1980, l'assouplissement de la réglementation sur les conditions d'exercice du transport urbain ouvre une brèche dans laquelle s'engouffrent de nombreux chauffeurs qui deviennent, avec l'aide et un crédit de leur marabout ou de leur ancien patron, propriétaire d'un véhicule. Des structures collectives apparaissent également qui rassemblent plusieurs propriétaires dépendants du même marabout, de la même *dahira*⁴⁵ ou du même village ou quartier : ils constituent des regroupements professionnels de transporteurs, parfois des GIE. Sur les minicars, taxis ou camions, ces nouveaux transporteurs n'hésitent pas à afficher, en remerciement, en hommage ou pour louer leur action, soit le nom du fondateur de la confrérie, soit celui de cheikhs mourides, soit celui de leur propre marabout : on note par exemple les inscriptions telles que *Entreprise Touba Khelcom*, *Groupement de Transport Khadimou Rassoul*, *Entreprise Wakeur Khadim, Khelcom Taxi*⁴⁶. Certaines activités plus ou moins directement liées au transport, comme celles de la commercialisation des plaques d'immatriculation des véhicules, sont également investies par les Mourides. Allant à l'encontre de la réglementation officielle, certains d'entre eux n'hésitent pas à représenter, à côté du numéro d'immatriculation, l'effigie de Serigne Touba.

Ces inscriptions font du transport un support important pour véhiculer images et messages confrériques. Le premier message transmis par le propriétaire ou le chauffeur est son attachement à une personnalité mouride. Il

⁴⁵ Réseaux de solidarité et d'assistance mutuelle à fondement religieux, en particulier confrérique.

⁴⁶ *Khelcom* : un village à l'est de Touba où le khalife général possède des champs exploités par des *taalibe*.

s'agit d'un lien particulier qui n'engage que deux individus et personne d'autre. Mais, ces messages diffusés tous en même temps par des milliers de véhicules signent aussi l'appartenance collective à une philosophie actuelle, vivante, entreprenante. Il s'agit d'un prosélytisme de moins en moins discret qui touche l'ensemble du pays, toutes les couches sociales et toutes les portions du territoire. Deux logiques sous-jacentes accompagnent cette publicité explicite : une logique commerciale d'une part, dans la mesure où ces signes peuvent attirer la clientèle mouride, mais pas seulement ; une logique culturelle d'autre part, ces inscriptions étant destinées à rendre plus attractif le trajet à bord de véhicules plus ou moins modernes et plus ou moins dangereux. L'état des véhicules et d'une manière générale le fait de se déplacer en bus ou camion et de confier sa vie à autrui ajoutent une logique supplémentaire aux deux premières : il s'agit de placer le voyage, le véhicule et ses occupants sous une protection sainte, parfois celle du marabout même du transporteur ou du chauffeur. La double signification du terme de marabout est ici révélée et souligne combien, au cœur de l'islam sénégalais, prières et protections ne sont jamais éloignées l'une de l'autre.

Peut-on parler d'un groupe spécifique de transporteurs mourides qui se distinguerait des autres acteurs ? A l'évidence non. Dans le domaine du transport public, les entrepreneurs mourides sont nombreux mais, dans leur quasi-totalité, ils n'agissent pas en fonction et au service d'une logique exclusivement religieuse et confrérique. Même s'ils mettent en exergue leur appartenance confrérique, les transporteurs mourides ne se signalent pas par un service de transport exclusivement consacré aux Mourides. Ils ne constituent pas une entité autonome et distincte des autres acteurs du transport. Ils sont plutôt dilués dans la masse des opérateurs, tout en ayant une certaine spécificité. Dans l'espace mouride, logique individuelle et logique collective sont très imbriquées. Si le système d'action s'appuie en priorité sur l'individu, en retour, il se nourrit de l'apport du groupe qui en profite et le renforce. En *self made man*, le disciple peut investir tous les secteurs d'activité possibles. Toute réussite favorise l'arrivée d'autres individus, en général des proches et ensuite d'autres qui peuvent ne pas être des Mourides. La conscience d'appartenir à une même confrérie renforce les liens et constitue une opportunité pour être accepté dans un groupe, pour consolider une activité déjà entreprise ou pour investir d'autres secteurs. Le plus souvent se créent des *dahira*, très nombreuses dans la vie économique du Sénégal. Toutefois, ces structures qui se présentent comme répondant à la satisfaction des besoins spirituels et matériels favorisent d'abord l'insertion socio-économique de leurs membres. C'est ce qui explique leur prolifération notamment dans les gares routières.

Nulle part ailleurs qu'à Touba n'existe une structure de transport répondant en priorité aux besoins d'une confrérie religieuse. Même les grands autocars de la compagnie AL AZHAR TRANSPORTS, créée par un des fils du fondateur du mouridisme, transportent tous types de clientèles. Ces grands

transporteurs mourides ont leur propre stratégie motivée avant tout par le souci de développer leur activité et leur parc de véhicules. Ils prennent en compte les préoccupations de tous les chefs religieux sénégalais, la seule garantie à leurs yeux pour maintenir leur présence sur les marchés les plus rémunérateurs. Ils sont notamment présents lors des grands pèlerinages nationaux dans les localités religieuses de Touba, Tivaouane (pour les Tidianes), Médina Gounass (pour une partie des Tidianes), Kaolack (pour les Niassènes), Popenguine (pour les catholiques). Deux transporteurs, affiliés chacun à une confrérie musulmane, sortent du lot : il s'agit de El Hadji Ndiaga Ndiaye pour les Mourides et de Mbaye Mané Mboup pour les Tidianes. Considérés à tort ou à raison comme des représentants, voire des exécutants, de leur famille maraboutique, ils tirent profit de leurs bonnes relations avec les autres confréries et religions, ce qui leur permet de renforcer leur position dans le secteur, dans l'économie sénégalaise et dans l'appareil d'État (Seck, 2003a, 2003b). L'un d'eux rappelle ainsi que ce qui fonde le développement de son activité est la présence ou l'absence d'un marché de transport, quel qu'il soit : *« en tant que professionnels du transport, nous faisons le transport pour le Magal de Touba, celui du petit Magal de Serigne Fallou Mbacké qui est l'ancien khalife général des Mourides, celui des Khadres à Nimzatt en Mauritanie »*⁴⁷.

Les Mourides sont très impliqués dans le secteur des « cars rapides ». Si l'on s'en tient aux minibus de transport collectif circulant à Dakar en 2003, sur 1 546 propriétaires dont la région de naissance est connue, 32 % sont originaires des régions de Diourbel et Louga qui sont considérées comme essentiellement de confrérie mouride (elles ne représentent que 17 % de la population totale au recensement général de 2002) ; 27 % sont nés à Dakar (23 %) et 19 % à Thiès (13 %) ; enfin 8 % des transporteurs viennent de Saint-Louis (7%) et 7 % de Kaolack (11 %). Par ailleurs, plus que chez les transporteurs originaires des autres régions du Sénégal, ceux de Louga et de Diourbel présents à Dakar sont en moyenne de plus grands propriétaires : respectivement 60 et 69 % des transporteurs originaires de ces deux régions possèdent seulement un véhicule, mais 70 % à Saint-Louis, 74 % à Thiès et 77 % à Kaolack. Pour les catégories « deux véhicules » et « trois véhicules et plus », les proportions sont favorables aux deux régions précitées.

La visibilité croissante des Mourides dans le transport n'est pas fortuite. Elle s'explique par le dynamisme de ses adeptes dès qu'il s'agit d'activités à vocation commerciale (Ebin, 1992). Elle se trouve renforcée par le développement dérégulé du transport qui voit le secteur privé, au sein duquel les Mourides sont omniprésents, dominer largement et sans contraintes. Elle trouve son point d'orgue avec l'apparition des grandes figures du mouridisme dans les affaires économiques, notamment urbaines, afin de se constituer de nouvelles rentes et d'investir le champ politique.

⁴⁷ Entretien, 18 septembre 2002.

II - LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LA PROGRESSION DES OPÉRATEURS MOURIDES

Le reflux du transport public et la montée du privé s'expliquent par les politiques menées par l'État sénégalais depuis l'indépendance. La progression des Mourides dans le transport est le prolongement de leur présence active dans l'économie sénégalaise. Débutée durant la période coloniale, elle a été constamment soutenue depuis des décennies, et notamment depuis les années 1980, par l'État central.

Tout au long de l'histoire récente du Sénégal contemporain, le lien entre *serigne* et *taalibe*, étendu à l'ensemble des disciples mourides, est utilisé par le pouvoir politique, quel qu'il soit, qui a bien compris combien il peut s'appuyer sur la confrérie pour assurer son hégémonie sur le pays. La fonction régulatrice que cette dernière occupe dans l'espace sociopolitique est née à l'époque de la colonie lorsque les Français ont « fait » des marabouts des responsables politiques et économiques locaux, en vue d'assurer la paix sociale dans les campagnes, favorables au développement de la culture de l'arachide. Avec l'indépendance, cette propension du pouvoir politique à se ménager les faveurs de la confrérie mouride n'a pas varié (O'Brien, 1992). Le président Senghor était très proche du khalife général de l'époque, Serigne Fallou Mbacké ; son successeur en 1981, Abdou Diouf, a conforté cette relation privilégiée du pouvoir politique sénégalais avec les autorités de Touba. Les « pays du *Ndigël* » ont ainsi assuré l'élection de Diouf en 1983, puis sa réélection en 1988 après un appel explicite du khalife en faveur de la candidature de ce dernier⁴⁸. Pour le parti au pouvoir à l'époque, il était capital de s'assurer du soutien de la confrérie au moment où la crise agricole était profonde, les débouchés pour l'arachide raréfiés et le malaise paysan généralisé (Diop, Diouf, 1990). En 2000, est élu l'ancien avocat Abdoulaye Wade, le premier président de la République à se revendiquer explicitement de confrérie mouride.

La relation particulière nouée entre le pouvoir politique et la confrérie mouride a un impact énorme dans le secteur du transport. La présence des Mourides dans le transport remonte à la période coloniale de l'entre deux - guerres. A cette époque, les automobiles ne sont pas encore nombreuses et le transport collectif est monopolisé par les Français et les Libano-syriens, lesquels constituent les principaux acteurs commerciaux. Quelques rares autochtones disposent de véhicules ; il s'agit surtout de commerçants et de marabouts issus des différentes confréries musulmanes. On peut citer notamment Cheikh Anta Borom Gawane, frère de Serigne Touba, qui a été l'un des tous premiers autochtones à se constituer un parc automobile au Sénégal. On l'appelait à l'époque Cheikh Anta Borom Nass, littéralement en

⁴⁸ « Le Khalife général invite les Mourides à voter Diouf », *Le Soleil*, 14 octobre 1987.

wolof « l'homme aux véhicules ». Serigne Fallou Mbacké et Serigne Mourtada Mbacké, fils de Serigne Touba, de même que le khalife des Tidianes de Thiéna, en possédaient également. Après la deuxième guerre mondiale, apparaissent les premières entreprises de transport public tenues par des autochtones. Dès cette période, les Mourides investissent dans le transport collectif, à la fois urbain et interurbain. C'est l'époque où la carrosserie des véhicules est transformée et consolidée pour supporter l'état des infrastructures sénégalaises et augmenter la capacité de charge⁴⁹. Avec l'aide des forgerons, sont effectuées les modifications nécessaires pour adapter les véhicules à leurs nouvelles fonctions. Les véhicules de marque Citroën, communément appelés T45 et T46, ont ainsi une capacité variant entre 45 et 60 places. Il y a aussi des véhicules de marque Chevrolet et des Ford surnommés Ford 5 tonnes, introduits par la Compagnie française d'Afrique occidentale (CFAO). Plus tard, à l'indépendance, apparaissent sur le marché d'autres véhicules de marque allemande, de type Anamac.

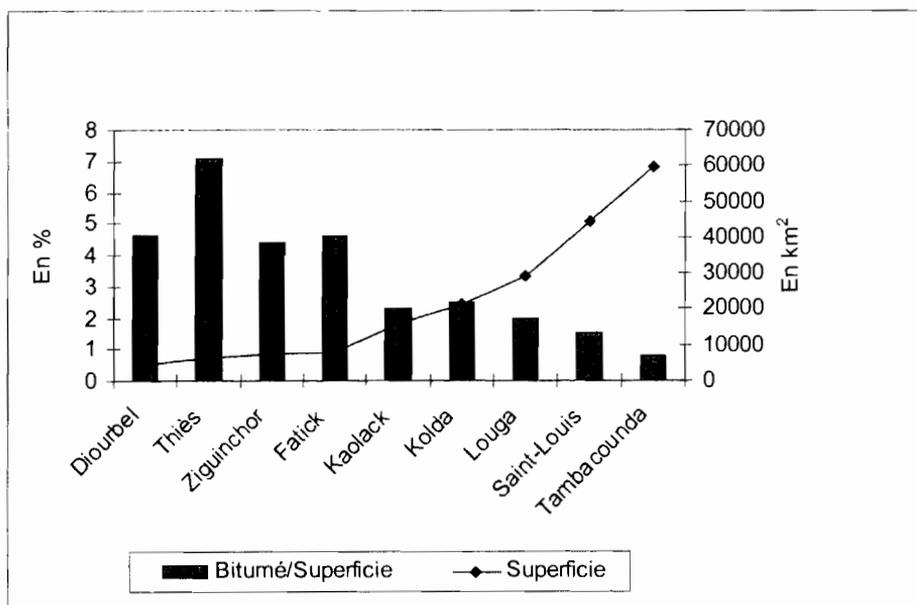
Après l'indépendance du pays, les intérêts mourides sont particulièrement soutenus. Hormis Dakar, la région de Diourbel, pourtant la moins vaste du pays mais où est située la cité de Touba, bénéficie dès cette époque des largesses de l'État (figure 7). Celles-ci prennent la forme d'investissements massifs dans la construction de routes menant à la ville sainte. De même, l'évacuation de l'arachide, le produit phare de l'économie sénégalaise jusque dans les années 1980, voit émerger de grandes figures du transport, pour la plupart mourides, comme Cheikh Kane, Abdou Karim Fall (AKF) ou Mamadou Sady, qui sont soutenues et propulsées sur le devant de la scène économique par les pouvoirs publics⁵⁰. Le contrôle des gares routières et de certaines lignes intérieures, telles que Dakar-Kaolack, Dakar-Ziguinchor, Dakar-Thiès, accentue aussi la prééminence des Mourides dans les transports interurbains. Pour avoir gain de cause face aux grands transporteurs libano-syriens en place à l'indépendance, les autochtones sollicitent l'intervention des chefs religieux des grandes confréries et surtout le khalife général des Mourides, Serigne Fallou Mbacké, dont la relation privilégiée avec Senghor favorise le règlement des conflits au profit des Sénégalais d'origine africaine.

⁴⁹ Des transporteurs mourides sont parmi les premiers à initier cette pratique et à répondre à une demande croissante. Il s'agit par exemple de Saer Diop et de Malick Guissé à Dakar.

⁵⁰ Un haut fonctionnaire des transports, à la retraite aujourd'hui, déclarait en 2000 : « *il nous fallait quand même assurer la promotion d'un certain nombre de transporteurs assez solides. On a jeté notre dévolu sur AKF, mais il y en a eu un certain nombre d'autres. Le contact d'AKF, sa pratique des transports ont beaucoup contribué à me faire aimer ce secteur. A cette époque, il tenait à nous inviter chez lui pour voir comment les arachides étaient évacuées depuis les coopératives ; on passait notre temps à suivre les conditions d'évacuation et d'exploitation ; on disposait vraiment d'informations inédites, dans le « feu de l'action »* (entretien, 13 septembre 2000).

Une figure particulière, présente dans les plus hautes instances de la confrérie, joue un rôle majeur dans le soutien des transporteurs au pouvoir en place. Il s'agit des secrétaires particuliers des khalifes généraux des Mourides, tous actifs dans le secteur. Ces personnages influents vont être amenés, à la fois, à conseiller le khalife, à lui servir de transporteur et à intervenir auprès de l'État pour défendre la cause des transports. Dans les années 1960, Amadou Dramé Mbacké, secrétaire de Serigne Fallou Mbacké jusqu'à son décès en 1968, est un grand transporteur : il possède 20 taxis, 35 taxis collectifs, 7 camions, et bénéficie de gros financements de la part d'une banque de la place (Amin, 1969). Son successeur à partir de 1968, Bamba Sourang, est le beau-frère de Serigne Abdoul Lahat Mbacké, devenu nouveau khalife des Mourides. Il est aussi le frère de Momar Sourang, influent transporteur de Saint-Louis, et le fils de Mansourang Sourang, commerçant à l'époque coloniale et proche de Serigne Touba. Membre d'une famille distinguée par son dynamisme dans le domaine économique et son dévouement à la confrérie, Bamba Sourang est surtout dans les années 1970 et 1980 le président de la puissante Fédération nationale des groupements de transporteurs sénégalais (FNGTS). Par son rôle auprès du khalife comme par sa fonction de président des transporteurs, il permet aux professionnels, notamment mourides, d'être présents sur les marchés d'évacuation de l'arachide. Avec son successeur, la présence des Mourides dans le transport et dans les arcanes de l'État et des structures gérant le secteur s'accroît. En effet, Abdou Karim Fall, secrétaire d'Abdou Lahat Mbacké dans les années 1970, est fondateur à Kébémér (région de Louga) d'un groupement coopératif de transporteurs qui est très actif dans les évacuations d'arachides. Par la suite, il devient un transporteur puissant dans les hydrocarbures, membre du très fermé Syndicat des transporteurs d'hydrocarbures du Sénégal (STHS) auquel ont accès une petite dizaine d'opérateurs (notamment des Sénégalais d'origine libanaise ou française). Président de la fédération des transporteurs dans la région de Diourbel, son influence dans le monde des transports lui vaut d'être député à l'Assemblée nationale jusqu'en 1998, sur les listes présentées par le parti au pouvoir.

Figure 7 : Comparaison interrégionale du réseau bitumé selon la superficie de la région d'implantation au Sénégal*



*La région de Dakar, peu vaste mais suréquipée, n'est pas comptabilisée.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances (2004).

III - L'ARRIVÉE DES MOURIDES ET DE NDIAGA NDIAYE DANS LE TRANSPORT URBAIN

C'est surtout dans le transport urbain que le soutien explicite du pouvoir politique à la communauté mouride intervient. Dans les années 1980, avec la déréglementation et la dérégulation du secteur et de la profession de transporteur, consécutive aux programmes d'ajustement structurel de l'économie sénégalaise, nombre de migrants originaires des zones rurales du « bassin arachidier », touchées par la crise, trouvent à s'embaucher à Dakar ou dans les villes secondaires. Ils entraînent une explosion du secteur informel et particulièrement du commerce. Dans le transport, ils grossissent les rangs des chauffeurs, apprentis, *coxeurs* et laveurs de voitures.

Déjà présents sur les liaisons interurbaines au départ ou à destination des villes du « bassin arachidier » comme Diourbel, Louga, Thiès, Mbacké, Touba ou Kaolack, les néo-transporteurs investissent le transport urbain dès lors que l'État leur en donne la possibilité. En effet, jusqu'aux années 1990, la possibilité d'exercer une activité de transport urbain était réduite à la possession d'une licence spécifique incompatible avec celle exigée pour les transports interurbains. Le marché de Dakar était alors protégé et aux mains

des transporteurs originaires de la presqu'île⁵¹. Ce sont eux qui avaient bénéficié en 1976 de la première opération de renouvellement de « cars rapides » urbains (près de 600 au total). Par la suite, avec les changements réglementaires, le transport de la presqu'île du Cap-Vert est envahi par des ressortissants du « bassin arachidier ». Bénéficiaires parmi d'autres d'une autre opération de renouvellement de minibus, celle de 1978 destinée au transport interurbain, les opérateurs mourides s'implantent à Dakar. El Hadji Ndiaga Ndiaye symbolise à lui seul l'arrivée des transporteurs et chauffeurs mourides à Dakar.

Originaire de Darou Mousty, une bourgade située au nord-ouest de Touba, Ndiaga Ndiaye découvre vite le transport. En 1955, il est employé comme chauffeur dans une maison française près de Thiès. En 1959-60, il quitte son patron pour se mettre à son compte en conduisant un taxi « 7 places » acheté à crédit. En 1963, il émigre à Abidjan et fait le taximan en Côte d'Ivoire. Il raconte aussi qu'à cette époque il voyage en Mauritanie. Au retour de son périple migratoire, au milieu des années 1960, il dispose d'un véhicule appartenant au transporteur Abdou Karim Fall dont les revenus tirés de l'exploitation sont reversés à Abdoul Lahat Mbacké, futur khalife général des Mourides. Ndiaga Ndiaye, à cette époque, opère à partir de Darou Mousty avec un « 7 places » puis quelques minicars. Il dessert Dakar, Saint-Louis, Kaolack.

C'est entre 1976 et 1986 que Ndiaga Ndiaye développe véritablement son parc. En 1978, il bénéficie du renouvellement des minicars de brousse, remplacés par des véhicules de marque Fiat. Cette opération pilotée par le ministre des Finances de l'époque lui permet de rénover ses véhicules de transport interurbain. Ndiaga Ndiaye profite aussi du contexte industriel et économique sénégalais. Dans cette période, il achète beaucoup à crédit. Les cars sont garantis par la SOGECA, la Société de gestion du crédit automobile, créée par les concessionnaires automobiles de Dakar. Selon l'ancien directeur, jusqu'à la fermeture de la SOGECA en 1985, Ndiaga Ndiaye achète 20 à 30 cars par an. Progressivement, il entre en possession d'une centaine de cars de transport interurbain qui roulent à partir de Darou Mousty. Entre 1980 et 1994, l'ouverture d'une usine de montage Mercedes dans la zone industrielle de Dakar constitue une grande opportunité qu'il ne manque pas de saisir. Les châssis et les fourgons importés sont montés sur place et achetés par les transporteurs qui les transforment en véhicules de transport de personnes (avec installation de fenêtres par les tôliers, de sièges et de bancs par les menuisiers et les tapissiers, etc.). De cette façon, Ndiaga Ndiaye consolide son parc de véhicules Mercedes blancs, types 502, 503 et 504, que l'on voit encore aujourd'hui sillonner les artères de Dakar. Entre 1980 et 1993, il en acquiert 150.

Même si sa renommée s'est construite dans l'agglomération urbaine de Dakar, Ndiaga Ndiaye est d'abord un transporteur originaire du monde rural. Mais, dans la décennie 1990, deux bouleversements lui ouvrent le transport urbain de Dakar. Le premier concerne le ramassage des salariés des entreprises dont la demande devient pressante. Le système local de transport urbain

⁵¹ Primauté qui remonte aux années de l'après-guerre. Cf. Kayser et Tricart (1957).

(compagnie publique, secteur artisanal) rencontre des problèmes et satisfait avec difficulté les entreprises de la place, perturbées par les réaménagements horaires de la journée de travail. Les autorités font appel au secteur privé. Après d'autres, Ndiaga Ndiaye s'engouffre dans la brèche et transporte les salariés des entreprises de l'aéroport, puis ceux des hôtels comme le Méridien Président, des banques, de la manufacture de tabacs et surtout du bureau des dockers du port autonome de Dakar. Cette structure d'État est dirigée par un fidèle du pouvoir socialiste dont l'intérêt pour Ndiaga Ndiaye va croissant. Pour s'imposer, ce dernier profite alors de sa notoriété et de son assise dans le milieu pour obtenir, en échange de son soutien, des marchés auxquels au départ il est étranger. Selon un ancien haut fonctionnaire des transports, interrogé en 2003, « [...] *Ndiaga Ndiaye n'était jamais syndiqué, mais les leaders, Bamba Sourang, Attou Ndiaye, Lobatt Fall, passaient lui demander un soutien : il payait et ils portaient* ». Ndiaga Ndiaye reconvertit des véhicules de transport interurbain en minibus de ville qui transportent les salariés aux heures de bureau. Certains fonctionnaires n'hésitent pas à dire aujourd'hui que l'État et les services centraux du ministère des Transports l'« ont aidé » à investir le créneau et à développer son parc⁵². Dans la rue, au bureau, les gens parlent des cars blancs de Ndiaga Ndiaye. La popularisation de son nom devient générale et dépasse le cadre de ce transport particulier. L'appellation générique Ndiaga Ndiaye apparaît dans l'imagerie populaire quand le transporteur étend ce mode de transport aux lignes de banlieue. Jusqu'à l'heure actuelle, les Dakarais utilisent ce terme, devenu quasiment l'équivalent d'une marque de véhicule au Sénégal.

Au tournant des années 1990, le second bouleversement est le déclin de la compagnie de transport public, la SOTRAC. A partir de 1986, les « contrats de plans » entre l'État et la SOTRAC se succèdent. La coopération française ne finance plus l'achat de nouveaux bus et se désengage de la compagnie ; l'État sénégalais diminue ses subventions, les moyens ne suivent plus. Conséquence, le « rapport de forces » entre secteur public et secteur privé s'inverse. L'État ouvre alors la porte au secteur privé et sollicite son aide pour acheminer les Dakarais. Ceux de Ndiaga Ndiaye, inoccupés entre les ramassages des salariés, sont mobilisés. De même, les minicars de l'interurbain en attente de clients se voient octroyer une licence urbaine pour deux à trois jours et confiner d'abord sur des itinéraires précis, entre Pikine et Dakar, avant de se déployer sur d'autres à mesure que s'accroissent les difficultés de déplacement. Ndiaga Ndiaye qui a le plus gros parc est le premier sur les rangs.

Le principal atout de Ndiaga Ndiaye est d'avoir bénéficié, en sa qualité de *taalibe*, de l'amitié des hauts dignitaires mourides, notamment celle de Serigne Abdou Lahat Mbacké, khalife général entre 1968 et 1988, une période au cours de laquelle l'activité de Ndiaga Ndiaye connaît une croissance phénoménale (son parc passe de quelques unités à plus de cent véhicules). Les financements qu'il a reçus du khalife peuvent être interprétés comme une sorte de crédit qui lui a été octroyée pour faire rouler des bus au service du premier des Mourides. Il sert de prête-noms à une époque où la libéralisation de l'économie n'est pas

⁵² En 2003, officiellement, Ndiaga Ndiaye possède à son nom 284 véhicules de transport, dont 251 véhicules de 30 places de marque MERCEDES.

réelle et où le mélange des genres n'est pas encore général⁵³. Au moment de la déroute de la SOTRAC, l'État a besoin de Ndiaga Ndiaye qui fait jouer les complicités entre personnes pour faire progresser le plus vite possible son parc et satisfaire les demandes des citoyens. Sa loyauté envers les Mourides lui permet de bénéficier de facilités dans les banques. Même si, comme tous les transporteurs, il répète à l'envi qu'il s'est « fait » tout seul, sans coups de pouce, sans faveurs, ses contacts fréquents avec le directeur de la SOGECA l'amènent à pénétrer un monde qu'il ne connaît pas, celui des banques, où il va se positionner sur les marchés de ramassage du personnel.

Pour autant, Ndiaga Ndiaye est d'abord un fidèle *taalibe*, plus qu'un entrepreneur hors pair. Son entreprise reste informelle, ne dispose ni de cadres ni d'un garage moderne. Il a obéi aux injonctions de la hiérarchie religieuse pour développer les relations entre Touba et les autres villes du Sénégal et a été soutenu par l'État pour qu'il devienne un transporteur présent sur la place de Dakar. Mais il n'est pas devenu l'opérateur incontournable qu'Abdou Karim Fall par exemple, mouride lui aussi, a réussi à être dans le secteur du transport des hydrocarbures. Celui-ci a profité des nécessaires liaisons entre pouvoir politique et pouvoir religieux pour s'immiscer dans le jeu trouble du soutien et du bénéfice en retour et ainsi développer son activité. Abdou Karim Fall est devenu un homme politique, un riche entrepreneur, un acteur reconnu du transport et du monde économique sénégalais. Ndiaga Ndiaye n'est pas celui-là, il se rapproche plutôt du profil de l'exécutant.

Le poids de Ndiaga Ndiaye dans le transport urbain dakarois peut être interprété comme le fruit d'une libéralisation forcée du secteur et d'une ouverture sans contraintes aux « opérateurs de la brousse ». La montée de tels transporteurs doit aussi se comprendre en rapport avec le rôle de la cité sainte de Touba dans l'espace mouride, à la fois comme ville de services urbains et interurbains et comme lieu de référence vers lequel toute activité, quelle qu'elle soit, ramène.

IV - TRANSPORTER POUR TOUBA

Le transport s'organise d'abord autour de et pour Touba. Les lieux saints du mouridisme, tels que la grande mosquée, le puits auprès duquel Cheikh Amadou Bamba Mbacké s'est installé il y a près de cent ans, sont situés dans la capitale mouride. Il y a aussi le siège de la confrérie, la grande bibliothèque, les résidences des fils et petits-fils de Serigne Touba, notamment celle du khalife en place. Ces espaces et bâtiments sont le cœur de la ville vers lequel convergent, de façon rectiligne, les trois axes routiers principaux venant de l'extérieur (et les transports qui les empruntent). L'importance du transport pour la confrérie prend toute son ampleur chaque année, au moment de

⁵³ Certains dignitaires mourides ont ainsi confié des véhicules à Ndiaga Ndiaye, préférant voir le nom de ce dernier affiché plutôt que le leur. Il en est de même pour des fonctionnaires de l'État, des agents de police, etc., à qui la législation interdit de disposer d'autres sources de revenus, provenant notamment d'activités d'ordre privé en dehors des activités agricoles.

l'anniversaire du retour d'exil du fondateur de la confrérie (grand Magal) : la ville sainte regroupe alors au moins deux à trois millions de personnes. De nombreux vols charters sont organisés des États-Unis et d'Europe pour la diaspora mouride.

Pour faire de Touba une cité rayonnante, les khalifes n'ont cessé de rendre la ville accessible de n'importe quel point du Sénégal. La construction d'axes routiers a permis l'émergence d'itinéraires directs vers Touba, à partir du nord-ouest, du nord-est, de l'ouest et du sud du pays (figure 8). L'édification récente (au début des années 2000) d'une route à l'est de Touba, reliant la cité sainte aux champs d'arachide du khalife, augure sans doute une extension du réseau en direction de la partie orientale du pays où les paysans colons mourides sont très nombreux⁵⁴. La possible construction d'un aéroport international à proximité de la cité, qui permettrait d'accueillir les pèlerins mourides du monde entier, complètera l'insertion de Touba dans l'espace mondial des transports en même temps qu'il en fera, encore plus qu'auparavant, le centre géographique de la confrérie. L'avant-dernier khalife général, soucieux des difficultés de circulation à l'intérieur de la ville, prend personnellement en charge la construction de 200 kilomètres de routes bitumées dans la cité, en investissant la somme colossale de 10 milliards de francs CFA. Demandant à tous les *taalibe* d'apporter leur contribution (en espèces ou en nature) à cette entreprise, il indique qu'il sollicitera l'assistance des services techniques de l'État pour l'exécution des différents projets urbains (*Le Soleil*, 04 mars 2006).

Rejoindre par la route Touba de n'importe quel point du Sénégal a profité aux transporteurs mourides qui ont développé une activité importante de transport de marchandises à partir de Dakar, des grandes foires commerciales du pays, telle que Diaobé en Haute Casamance, et des pays voisins. Le positionnement de la cité à mi-chemin de la Gambie, de la Mauritanie et de Dakar, rappelle Ch. Gueye (2003), a favorisé la circulation des marchandises en direction de la cité religieuse, et notamment les importations de produits de l'Afrique de l'Ouest destinées à Touba. A partir de la fin des années 1970, le café en provenance de Guinée forestière a ainsi fait la fortune de Massamba Dieng, le premier transporteur de confrérie mouride à importer ce produit en quantités importantes (100 à 200 tonnes par mois). Par la suite, si à partir des années 1990, des Guinéens sont venus supplanter la famille Dieng sur ce marché du café, dans l'ensemble, les commerçants et transporteurs sénégalais mourides continuent à acheminer et à importer vers Touba nombre de produits agricoles (céréales) ou manufacturés (prêt-à-porter, sucre, huile, etc.).

Le souci des dignitaires mourides a aussi été de renforcer l'offre de transport collectif à destination de Touba. Avec la libéralisation intervenue

⁵⁴ Cf. les travaux de P. Péliissier (1966) qui décrivent avec précision la progression, à partir des années 1950, du front de l'arachide en direction de l'est du pays et de la colonisation mouride.

dans les années 1980, la demande en transport des ruraux et néo-citadins a été de plus en plus motivée par la volonté de joindre entre eux les villages et les différents chefs-lieux administratifs et de rapprocher les émigrés de leur localité d'origine. C'est ainsi que sont apparus un peu partout les « horaires », véhicules assurant à heures fixes la liaison entre les localités rurales et la capitale sénégalaise. Ces « horaires » se retrouvent disséminés un peu partout dans l'agglomération de Dakar, notamment dans les quartiers où habitent des personnes originaires de localités qu'ils desservent dans l'intérieur du pays. Très présents dans le transport interurbain entre Dakar et la région de Diourbel, des transporteurs mourides sont parvenus à se placer sur le créneau des « horaires ». Privilégiant la liaison entre Dakar et Darou Mousty, localité dans laquelle réside son marabout, El Hadji Ndiaga Ndiaye a été l'un des tous premiers transporteurs mourides à introduire ce type de service dans le transport collectif sénégalais. Pour conforter la liaison entre les villes mourides et la capitale sénégalaise, le khalife général des Mourides lui a présenté le marché à venir en des termes très clairs : « *si tu veux aider les gens, fais du transport entre Dakar et les régions, entre Dakar et Touba* ». Ndiaga Ndiaye commence alors avec un seul bus, entre Darou Mousty et Dakar, son village d'origine, puis étend le service à la ligne Touba - Dakar. Dans la capitale, ses chauffeurs sont repérables à l'emplacement qu'ils ont choisi, sur un grand boulevard au pied de la grande Mosquée. Ndiaga Ndiaye « casse » les prix et propose le trajet à 250-300 francs CFA (avant la dévaluation⁵⁵).

Le développement sans précédent des transports interurbains entre Dakar et la région de Diourbel se traduit dans la ville de Touba par le renforcement des services de transport. L'extension du périmètre urbain de la cité sainte génère l'apparition de multiples activités, acteurs et lieux de transport tels que de nouvelles gares routières ou des groupements professionnels et religieux. C'est en 1987 que le regroupement des chauffeurs et transporteurs de Touba voit le jour à partir de la *dahira*, créée à l'initiative des acteurs intervenant dans le transport. Plus que de simples lieux de travail où les transporteurs, chauffeurs, apprentis et rabatteurs se rendent pour gagner leur vie, les différentes gares routières sont plutôt considérées comme des *daara*⁵⁶ au service du khalife général. Dans le système de représentation mouride, les *daara* sont à la fois un espace socio-économique, une aire d'éducation religieuse et un lieu de rencontre entre les différents *taalibe* qui se regroupent périodiquement pour chanter les *khassaides* écrits par Serigne Touba. Etre présent dans ces *daara*, c'est d'abord être au service du khalife général et donc de Serigne Touba. Le regroupement est souvent sollicité pour des missions ponctuelles par les grands dignitaires religieux qui en font la demande. En fait, le regroupement se tient toujours à la disposition du khalife général : « *Touba est sous le « Ndigël », et nous aussi* », disent-ils.

⁵⁵ Soit entre cinq et six francs français de l'époque.

⁵⁶ Les *daara* sont au départ des écoles coraniques ; elles travaillent aussi à la préparation psychologique à une bonne insertion socio-économique de leurs membres.

V - LES MARABOUTS TRANSPORTEURS

Combinant à la fois une volonté de faire rayonner Touba dans tout le pays et le souci d'investir dans un secteur en plein boom pour en retirer des bénéfices économiques et politiques, de nouveaux acteurs se positionnent comme transporteurs. Il s'agit des marabouts mourides transporteurs. Progressivement se dessinent des velléités de contrôle du transport par les chefs religieux, comme on peut le constater dans la ville sainte de Touba. En effet, le transport, le commerce et l'émigration sont aujourd'hui les fonctions les plus investies à Touba par les jeunes membres des familles religieuses (fils cadets, neveux, petits-fils) qui n'ont aucune chance d'atteindre le pouvoir suprême. Certains jeunes marabouts n'hésitent pas à se mettre au volant des véhicules pour se livrer au transport collectif. Ils sont de plus en plus initiateurs et porteurs de projets urbains qui contribuent fortement au développement de la ville de Touba.

Depuis le milieu de la décennie 1990, une autre forme de service de transport interurbain se développe, à l'instigation de Serigne Mourtada Mbacké, dernier fils du fondateur de la confrérie mouride, décédé en août 2004. Celui-ci a ouvert en 1978 plus d'une centaine d'instituts islamiques dans le pays - les Instituts AL AZHAR - et également investi dans le transport. En 1993, il crée à Dakar la société de transport public AL AZHAR TRANSPORTS, avec deux bus communément appelés *Carou Serigne bi* ou « cars du marabout ». Au départ, l'objectif est de permettre aux nombreux élèves qui sortent des instituts d'enseignement religieux de trouver une activité en attendant une insertion professionnelle. Il s'agit aussi de faciliter le déplacement des usagers vers la ville sainte (mais aussi vers d'autres régions du Sénégal), en proposant des départs à des tarifs compétitifs, dans des lieux bien identifiés et à des heures fixes. Au nombre de 20 en 2003⁵⁷, ces autocars

⁵⁷ Entretien avec l'administrateur d'AL AZHAR TRANSPORTS, 15 avril 2003. La rencontre s'est déroulée dans une ambiance particulière. Si au départ l'entretien a démarré avec une seule personne, par la suite, nombre de collaborateurs sont venus le rejoindre, dans le petit bureau où nous étions. Ces personnes se sont mêlées à la conversation, soit pour confirmer les propos de l'administrateur, soit pour en accentuer la teneur, soit même pour contrecarrer les questions posées qui leur semblaient trop orientées, en particulier lorsqu'a été abordé le thème des relations entre confrérie et État central. Il est compréhensible que l'entretien ait été mouvementé : l'ensemble des collaborateurs présents, y compris l'administrateur, est mouride et a tenu à le faire savoir durant la discussion. Originaire de Touba, ce dernier est lui-même un pur produit des instituts AL AHZAR où il a suivi une formation. En 1997, il a intégré la structure d'AL AZHAR TRANSPORTS dans laquelle il a progressé jusqu'au sommet, évoluant de la gestion des camions au poste d'administrateur, en passant par le secrétariat du directeur et la direction du personnel. Lors de l'entretien, le directeur était absent mais lui seul représente le lien entre la hiérarchie de la confrérie et la structure : ancien étudiant en Egypte de l'université Alahzar, il est en effet petit-fils de Serigne Mourtada Mbacké et seul Mbacké travaillant dans la compagnie.

de 60 places partent chaque jour d'emplacements dispersés dans la capitale ou dans les villes de l'intérieur, tous situés à proximité des gares routières officielles mais pas intégrés à elles. A Dakar, ces emplacements sur la voie publique ont été octroyés par le gouverneur de région, sur décision de l'ancien président Abdou Diouf. AL AZHAR TRANSPORTS possède par ailleurs une dizaine de camions bennes et trois à quatre camions frigorifiques qui assurent en compte propre le transport des marchandises pour l'ensemble des instituts d'enseignement. En 2003, la société totalisait 300 personnes dont des chauffeurs, des mécaniciens et des contrôleurs; elle paie à l'État des cotisations sociales pour une centaine d'entre eux. La philosophie du projet renvoie à une interprétation mystique du fonctionnement des transports et du service aux usagers. Les cars sont destinés à une œuvre de bienfaisance et considérés comme une propriété divine. Le lien direct entre marabout et *taalibe* est réintroduit dans le transport, entre le transporteur - Serigne Mourtada Mbacké ou son descendant - et l'utilisateur. Il n'y a pas d'intermédiaire, pas d'autorité tierce qui s'intercale dans la relation entre les deux parties.

Au nom des intérêts du mouridisme (desservir Touba, transporter les usagers à des prix corrects, employer des jeunes chômeurs), AL AZHAR TRANSPORTS s'installe sur le marché du transport public en tant que société privée. Les contraintes habituelles sont réduites au minimum (notamment les taxes, la localisation des sites de chargement): elle instaure une rude compétition avec les autres transporteurs qui, eux, sont dans l'obligation d'intégrer les sites officiels de transport et de se mettre en règle avec la législation. AL AZHAR TRANSPORTS réinvente la relation à l'autorité étatique qu'elle utilise quand elle en a besoin (pour les autorisations de transporter notamment) et à qui elle rend peu de comptes. Hormis celle du chef suprême - le président de la République semble-t-il -, toute intervention dans le système d'AL AZHAR TRANSPORTS d'une autorité qui ne relève pas de Touba, toute remarque à propos d'un fonctionnement aux marges de l'État sont considérées comme déplacées⁵⁸.

Derrière la progression d'AL AZHAR TRANSPORTS se profile un enjeu de taille pour le Sénégal: quelle place va occuper à l'avenir le service de transport urbain ou interurbain, porté par une entreprise privée devant laquelle l'autorité publique s'efface largement? L'exemple d'AL AZHAR TRANSPORTS ne préfigure-t-il pas une reformulation complète des modes de gestion du transport, qui aboutirait à faire évoluer fortement la notion de

⁵⁸ AL AZHAR TRANSPORTS ne verse pas de taxes de stationnement aux communes au sein desquelles les garages d'autocars sont implantés. L'administrateur rencontré précise qu'AL AZHAR TRANSPORTS paie des taxes, « [...] à sa façon [...] », en créant des écoles et des dispensaires: « *pourquoi repayer à l'État, à la mairie? On a son accord [de l'État]* ». Il ajoute: « *avec les écoles des Instituts AL AZHAR, c'était comme cela au début, une activité considérée comme illicite. Aujourd'hui, dans le transport, il en va de même. Plus tard, il n'y aura plus de contestation* ». (cf. entretien précité).

pouvoir public sous la pression des pouvoirs privés ? Certes, cela traduit la nécessité très actuelle, voire l'obligation, de conférer au secteur privé un plus grand rôle dans la gestion du transport. Ce processus donne surtout une indication de la façon dont l'État ou les autorités locales conçoivent leur rôle d'organisateur de l'espace public dans un territoire donné. Le fait que le contexte soit à la libéralisation et à la privatisation de l'économie s'accompagne d'un changement de personnel politique ouvert au privé et au contexte international (influence des institutions type FMI ou Banque mondiale), moins formé dans le moule de l'administration publique. Au sommet des institutions de l'État et des collectivités territoriales émergent des personnalités qui sont, à la fois, convaincues que la donne entre public et privé doit changer (dans le secteur des transports notamment) et présentes elles-mêmes dans le processus de privatisation (en tant qu'entrepreneur par exemple). Dans ce contexte, lorsque l'État délaisse certaines de ses prérogatives anciennes, comme au Sénégal, l'influence de la sphère privée se renforce et permet à terme d'imaginer une refonte complète de l'autorité dite publique. Cette influence prend une tournure particulière au Sénégal avec le poids dominant des opérateurs mourides dans l'économie et dans la réflexion même sur ce qu'est l'État. Depuis 2000, la présence d'un président de la République qui se dit ouvertement mouride, au-delà des bénéfices et richesses que son clan (comme d'autres) retire de l'exercice du pouvoir, peut consacrer à terme le renversement de la réflexion au profit d'une nouvelle philosophie. L'opérateur privé définirait ainsi l'intérêt général en fonction de ses intérêts propres, la gestion de l'espace public en fonction de sa place dans ledit espace, les relations entre citoyens en fonction de leurs rapports à l'acteur dominant.

Il n'est pas possible de dire si le mouridisme peut devenir une philosophie d'un État sénégalais nouveau. Mais la prime au secteur privé dans le transport laisse une porte ouverte à la constitution de références globales nouvelles en termes de service, de gestion, d'organisation, qui peuvent largement s'inspirer de l'exemple d'AL AZHAR TRANSPORTS. D'un côté, celles-ci valorisent la meilleure prise en charge de l'utilisateur, la relation directe entre l'opérateur et le client, la proximité sociale et spatiale entre l'entreprise et la population ; de l'autre, et semble-t-il parallèlement, le mode de décision unilatéral (sans tenir compte du reste), l'unique intérêt de l'opérateur, la conquête de l'espace sans retenue, voire le non aménagement de l'espace, peuvent l'emporter et accentuer les différenciations sociales et spatiales.

VI - LES GARES ROUTIÈRES AUX MAINS DES MOURIDES ?

L'exemple de la gestion des gares routières illustre à juste titre dans quel débat se trouve placé le secteur du transport au Sénégal. La puissance des pouvoirs privés présents dans le transport est confortée par l'évolution des réglementations. Ainsi, la récente loi de 2003 qui affirme en son article 20 que « la création d'une gare routière peut être autorisée ou confiée par l'autorité administrative compétente à des opérateurs privés dans des conditions fixées

par voie réglementaire »⁵⁹ pourrait conforter des entrepreneurs opportunistes, tentant de remédier à la défaillance du système de transport tout en essayant de rebattre les cartes à leur profit et selon leur propre philosophie. Cette loi entérine une situation de fait qui voit les gares routières gérées par les regroupements d'intérêt économiques, même si l'État ou les collectivités collectent des taxes.

En dépit du dynamisme notoire dont ils font preuve dans le secteur, les Mourides ne semblent pas manifester grand intérêt pour la gestion des gares routières⁶⁰. Ils préfèrent investir dans le commerce, le bâtiment et la petite et moyenne industrie, autrement dit dans des secteurs qui bénéficient d'un cadre très libéral et qui valorisent l'entrepreneur individuel. Ils sont ainsi à l'initiative de la création de plusieurs centres commerciaux aussi bien à Dakar qu'à Touba : TOUBA SANDAGA, le COMPTOIR COMMERCIAL BARA MBOUP, SENE CARREAUX KEUR KHADIM, GALERIE COMMERCIALE TOUBA KHELCOM. La gestion d'équipements tels que les centres commerciaux où le propriétaire ou le gestionnaire dirige l'ensemble de la structure et impose ses vues semble recevoir leur préférence. Dans le transport, les opérateurs mourides s'en tiennent à la gestion et à l'exploitation d'un service – une ligne ou un ensemble de lignes – sur lequel ils ont la mainmise. La concurrence exacerbée entre une multitude de petits acteurs qui prévaut dans le transport refrène les envies d'investissements massifs de la part des marabouts mourides, notamment dans les gares routières où l'écheveau des pouvoirs et contrepouvoirs est difficile à démêler et à dominer. S'imposer dans une gare est plus risqué que dans un centre commercial. La présence de syndicats puissants freine par ailleurs l'émergence de leaders qui ne sont pas issus du secteur. Le transport se retrouve alors souvent associé à d'autres activités comme le commerce, les bénéficiaires étant investis dans d'autres secteurs.

Les grands transporteurs mourides (qui ne sont pas les seuls) préfèrent en fait disposer de leurs propres sites de transport, à l'instar de Serigne Mourtada Mbacké, qu'ils peuvent gérer seuls, sans interférence avec des GIE ou des regroupements des transporteurs et chauffeurs qui obéissent à une logique collective et mutualiste. La puissance d'une institution telle qu'AL AZHAR TRANSPORTS et les réseaux qu'elle mobilise lui permettent de négocier directement avec les plus hautes autorités de l'État. Cela préfigure l'apparition de stratégies très opportunistes lorsque le contexte sera plus favorable. On pense notamment au lancement d'appels d'offres pour la privatisation de la gestion de certaines gares de Dakar ou des villes de l'intérieur ou même au

⁵⁹ Loi du 27 mai 2003 portant orientation et organisation des transports terrestres.

⁶⁰ Il est vrai que, jusqu'à présent, seule la gestion de deux gares du centre de Dakar (Petersen et de Lat-Dior) a été concédée, sans appel d'offres, à un opérateur privé, la SAGES (cf. la présentation qui en est faite par Jérôme Lombard et Frank Buez dans ce même ouvrage).

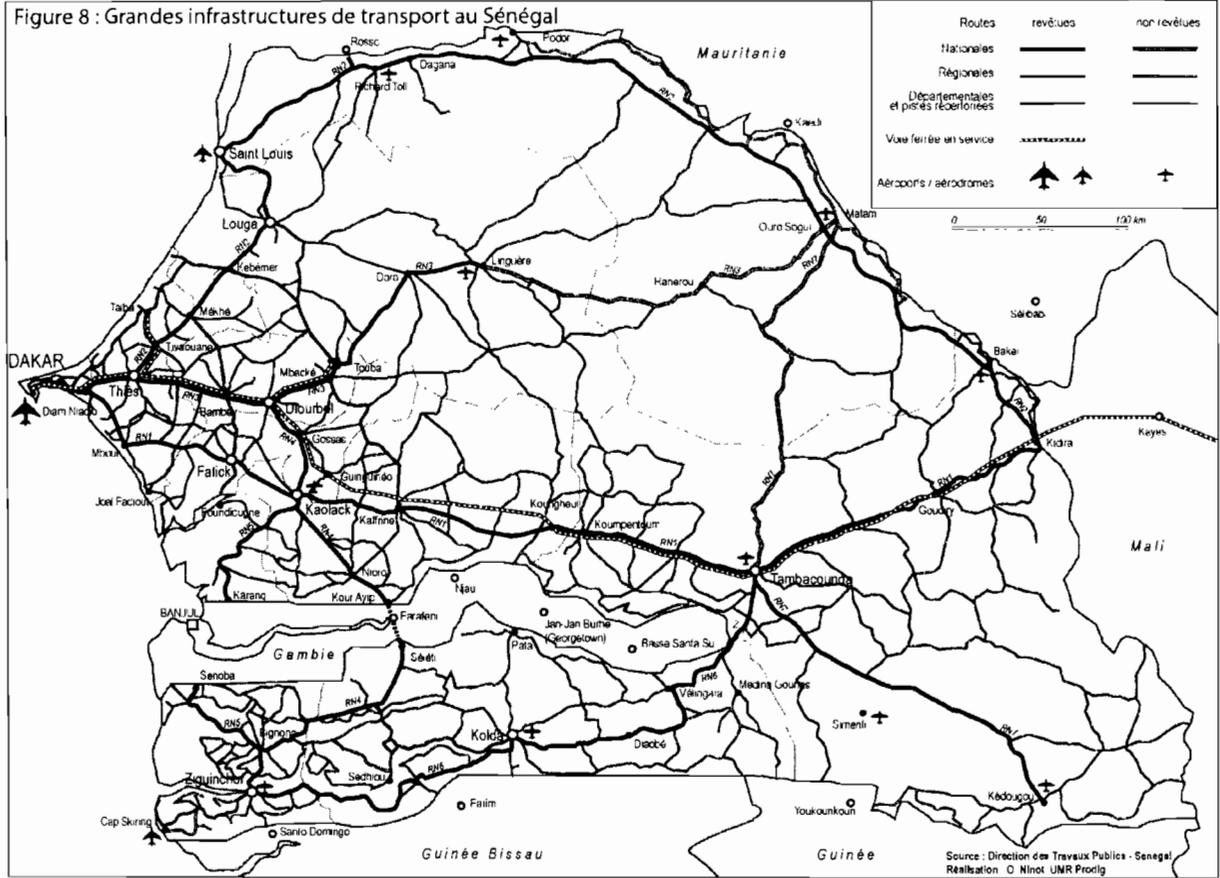
développement de gares privées sur des sites nouveaux, tenus par de grands transporteurs.

À moyen terme, les grands entrepreneurs mourides seront d'autant plus présents dans le transport et la gestion de sites que la solution privée apparaîtra comme une composante fondamentale, voire la seule, pour régler les problèmes du secteur et la mobilité des Sénégalais. Ce changement de paradigme s'inspire notamment de la montée en puissance de plus en plus explicite de la confrérie mouride dans les affaires du pays et de l'intime conviction que la philosophie et le système d'action mourides peuvent contribuer à fonder un nouveau système de gestion – dans le transport comme dans d'autres domaines - fondé sur une relation directe entre transporteur et usager (sans le filtre ou le contrôle d'une autorité publique par exemple).

CONCLUSION

Si les Mourides sont bien présents dans le secteur, ils ne constituent pas une entité à part, à l'écart du système. Dans le transport comme dans d'autres domaines, ils disposent d'un important pouvoir de médiation et constituent un groupe sur lequel peut s'appuyer le processus de privatisation du transport au Sénégal. En entrant dans l'espace transport, les marabouts et entrepreneurs mourides donnent une autre vision du transport et renforcent le poids politique des opérateurs.

Les investissements mourides dans le transport, s'ils deviennent croissants et se transforment en modèle à suivre, posent à terme la question de la régulation du secteur et de celle de la nature des pouvoirs pour la mettre en œuvre. Il n'est pas sûr que la dynamique des entrepreneurs mourides suffise à mieux organiser un secteur complexe si ne se développe pas en amont une culture de la régulation. Tout dépendra de la nature des relations qui se tisseront au plus haut niveau entre autorité étatique et confrérie mouride : si celles-ci privilégient l'intérêt politique, voire électoraliste, et les intérêts particuliers, rien ne dit que le secteur puisse sortir de la crise de croissance dans laquelle il est entré depuis les années 1990 et qui se prolonge aujourd'hui, au détriment des usagers.



LA MAINMISE DES COOPÉRATIVES GOURO SUR LE MARCHÉ DE GROS À ABIDJAN

**Aurélie Poyau
Marie-Richard Zouhoula Bi**

Depuis le début de la crise en Côte d'Ivoire (1980), le caractère informel de l'activité de vente dans les marchés urbains s'amplifie. Avec l'échec des circuits étatiques de ravitaillement mis en place au début des années 1970, de plus en plus d'entrepreneurs développent leurs propres réseaux de distribution et de commercialisation de produits vivriers. On retrouve sur la scène commerciale abidjanaise un nombre considérable d'acteurs, à commencer par les coopératives, notamment gouro. Originaires du Centre Ouest de la Côte d'Ivoire, les femmes gouro, réputées grandes commerçantes, ont mis en place de véritables structures associatives, qui jouent un rôle déterminant dans le concert des opérateurs privés pour la gestion des marchés urbains à Abidjan. Comment expliquer qu'elles soient si présentes actuellement dans l'espace commercial abidjanais ? De quelle manière contribuent-elles à la privatisation des marchés urbains ?

I - UN CONTEXTE FAVORABLE À L'ESSOR DU MOUVEMENT COOPÉRATIF

C'est un contexte de crise économique, doublé du développement tous azimuts de la vente dans les marchés urbains et de l'échec des circuits étatiques de ravitaillement des villes, qui a favorisé un tel essor du mouvement coopératif. Aujourd'hui, même si d'autres structures émergent, les coopératives gouro assurent l'essentiel de l'offre commerciale en produits maraîchers à Abidjan (le reste étant assuré par les grands marchés).

1.1. L'échec du modèle étatique de ravitaillement des villes

Le ravitaillement des villes en produits vivriers de base apparaît très tôt comme un enjeu essentiel pour le développement. Afin de répondre à cette préoccupation, l'État ivoirien élabore une politique d'approvisionnement des centres urbains suivant deux axes. En amont, il s'agit d'encadrer la production vivrière et, en aval, de commercialiser les produits vivriers dans les marchés urbains. C'est ainsi que la SODEFEL (Société de développement des fruits et légumes, chargée de l'encadrement de la production) et l'OCPV⁶¹ sont créés pour desservir les marchés urbains planifiés par l'État et assurer la régularité des flux de ces marchandises. Cependant, la vente dans les marchés garde un caractère très informel en Côte d'Ivoire et la plupart des commerçants utilisent toujours leurs réseaux familiaux pour se ravitailler en produits vivriers. Cela s'explique soit par la méconnaissance de ces deux structures soit par la crainte des lourdeurs administratives. Dès lors, la SODEFEL et l'OCPV perdent de leur efficacité dans un contexte de fin du « miracle ivoirien »⁶². Toutefois, l'inadéquation de ces structures étatiques ne constitue pas un handicap pour les grossistes et autres détaillants des marchés, puisque des intermédiaires, qui jouaient autrefois le relais entre la campagne et la ville, prennent la relève : les commerçants dioula⁶³.

1.2. Des Dioula aux coopératives gouro : un partage des rôles

Bénéficiant d'un passé solidement établi de négociants dans les villes ivoiriennes, les Dioula sont d'abord des détaillants dans les différents marchés urbains. Face aux ruptures fréquentes de stocks de marchandises, imputables à un approvisionnement inadapté des marchés urbains, les Dioula qui, les premiers, ont compris l'avenir commercial des denrées vivrières ont créé leurs propres circuits de ravitaillement. Leur activité s'est alors développée essentiellement sur les grands marchés d'Adjamé et de Treichville. Adjamé, avec ses gares routières interurbaines, est la principale porte d'entrée d'Abidjan, mais surtout le centre de négoce des produits vivriers ivoiriens. Treichville, avec son port et ses unités industrielles, constitue la zone privilégiée de redistribution des produits manufacturés locaux et marchandises importées.

Le développement d'Abidjan a été si rapide que la répartition programmée par le planificateur - le grand marché d'Adjamé pour l'approvisionnement des

⁶¹ Office de la commercialisation des produits vivriers dont l'objectif est de mettre à la disposition des opérateurs de produits vivriers une banque de données sur les zones de productions et les tonnages respectifs.

⁶² La période dite du « miracle économique ivoirien » débute en 1960 pour prendre fin vers 1980.

⁶³ Terme générique malinké signifiant commerçant. Progressivement il va désigner les populations du nord de la Côte d'Ivoire en raison de leur maîtrise du commerce.

quartiers Nord et le grand marché de Treichville pour les quartiers Sud - est dépassée. L'étalement de la ville ne s'accompagne pas d'une multiplication conséquente des marchés de détails. Ce qui affaiblit le système de distribution des Dioula tant il est resté conforme au schéma initial. En revanche, cette situation favorise l'émergence d'un système de distribution très flexible, animé par une nouvelle catégorie d'opérateurs qui se singularisait déjà sur les différents marchés de la ville par la vente des produits vivriers : les femmes commerçantes gouro⁶⁴. Initialement constituées en pool d'achats⁶⁵ afin d'être les premières servies lors des déchargements de marchandises, ces femmes, avec l'arrivée d'autres commerçantes venues aussi se ravitailler, transforment ces lieux de déchargement en place marchande. Ces espaces deviennent, à partir de 1980, de véritables marchés urbains et progressivement des marchés de gros. La forte présence des Gouro sur ces marchés fait qu'on les surnomme « marché gouro ».

Afin de transporter leurs marchandises, les commerçantes établissent des ententes avec les Dioula qui possèdent des véhicules de transports. S'effectue alors un partage des rôles : les Dioula s'occupent du transport des marchandises des zones de production vers les coopératives des femmes qui s'occupent de la commercialisation.

II - LES COOPÉRATIVES GOURO : UNE AFFAIRE DE FEMMES

Les coopératives gouro sont devenues depuis le début des années 1980⁶⁶ une affaire de femmes commerçantes, vendant des produits vivriers dans les différents marchés de vente au détail d'Abidjan (figure 9).

2.1. La transformation d'un espace sous-équipé en un véritable marché urbain

Les marchés gouro, devenus incontournables dans l'offre commerciale abidjanaise, ne bénéficient d'aucun aménagement. C'est pourquoi les femmes gouro construisent et aménagent leur outil de travail dont la taille varie de 600 m² à deux hectares. On y trouve dorénavant des magasins servant de bureaux, de pièces de stockage des produits, de chambres réfrigérées, de boutiques, de chambre de passage, etc. Au départ, c'est la coopérative qui avance les frais de construction grâce à ses fonds propres provenant des différentes taxes marchandes et droits d'adhésion payés par ses membres. Par la suite, certaines

⁶⁴ Ethnie du centre-ouest de la Côte d'Ivoire appartenant au groupe Dan ou Mandé du Sud. Si les femmes gouro se retrouvent le plus souvent à la tête de ces groupes et coopératives, elles n'y sont pas toujours majoritaires. Des femmes issues d'autres groupes ethniques y participent également activement.

⁶⁵ Un pool d'achat peut comprendre de deux à trois femmes, au maximum cinq, exerçant sur le même marché et habitant généralement dans le même quartier.

⁶⁶ Création de la première coopérative en 1982 par Zivo Lou Liaman.

coopératives bénéficient d'un financement extérieur. C'est par exemple le cas de la Coopérative de commercialisation des produits vivriers d'Adjamé qui a été soutenue financièrement par l'ambassade du Canada pour la construction d'un second bâtiment.

La gestion du marché gouro est effectuée par les femmes qui assurent des charges particulières : le paiement des manœuvres qui déchargent les camions, des gardiens qui veillent à la sécurité et l'entretien du marché. Elles ont mis en place un système de cotisation et de taxes, qui permet de couvrir ces dépenses. Les droits d'adhésion s'élèvent en moyenne à 10 000 francs CFA auxquels s'ajoutent les taxes de la collecte quotidienne : 100 francs CFA pour les étals, 150 francs CFA pour les boxes et 200 francs CFA pour les magasins. J.-L. Chaléard (1996) rappelait que les femmes perturbant ou contrevenant à l'organisation mise en place étaient passibles d'amendes. La seule difficulté reste celle du ramassage des ordures, mais comme dans tous les marchés de la ville d'Abidjan, les différents acteurs se font déborder par ce problème.

Les étals des coopératives proposent aux clients des produits en gros, mais également en demi-gros et au détail. Installées à proximité des marchés urbains modernes, les coopératives attirent une clientèle très hétérogène : des détaillantes de produits vivriers parfois installées dans d'autres communes et villes voisines viennent s'approvisionner, des restaurateurs comme de simples ménagères y font leurs courses, « [...] car on y trouve de bonnes quantités de produits arrivés fraîchement des champs, à moindre coût » (*Le Front*, 07 janvier 2004). On comprend mieux le succès de ces marchés : des denrées de qualité, fraîches et à un prix abordable. Les marchés gouro tendent également à proposer d'autres marchandises à l'instar des marchés classiques : gibier, légumes séchés, etc.

2.2. Des réseaux d'approvisionnement aux ramifications ethniques et familiales

Avant la création des coopératives, les femmes gouro se ravitaillaient dans les gares routières, à l'endroit même où les produits étaient déchargés. Mais la croissance des activités a conduit certaines à s'approvisionner dans leur région d'origine, en achetant les récoltes de parents et amis du village. Ces régions de productions familiales se localisent dans la zone de transition entre la forêt et la savane : à Bouaflé, Oumé, Sinfra, Vavoua et Zuénoula, au cœur du pays gouro⁶⁷. Les conditions climatiques favorables expliquent que ces régions produisent des quantités importantes de denrées alimentaires et notamment des bananes, ignames, aubergines, piments et gombos. Les femmes des

⁶⁷ En 2002, la Côte d'Ivoire a été coupée en deux : au nord du pays, les rebelles contrôlaient les territoires, au sud, les forces du gouvernement. L'armée française sécurisait la zone tampon. Le pays gouro, situé au nord du pays, était contrôlé par les rebelles. Depuis 2007, la tension semble diminuer et la coupure entre les deux parties s'atténuer.

coopératives s'approvisionnent directement dans ces exploitations paysannes ; certaines préfinancent l'activité agricole ou encore créent leurs propres exploitations, ce qui leur assure une régularité des flux de produits vivriers sur le marché de leur coopérative. Même si les productions agricoles de leur région d'origine leur sont par avance acquises, les femmes gouro diversifient leurs filières d'approvisionnement pour gagner en autonomie et proposer une palette plus large de produits vivriers.

Les commerçantes sont parvenues à mettre sur pied de véritables coopératives, infrastructures incontournables dans la commercialisation des produits vivriers. Progressivement, elles construisent, améliorent, aménagent leurs outils de travail. Mais cette situation n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes.

III - LES FEMMES GOURO : DE NOUVELLES *NANA BENZ* ?

Aujourd'hui les femmes des coopératives vivrières parfois représentent un véritable groupe de pression au sein du dispositif de commercialisation des produits vivriers⁶⁸. Cette situation est-elle comparable avec celle des *Nana Benz*, les célèbres revendeuses de tissu du Togo et du Bénin⁶⁹ ?

3.1. Des coopératives irriguant progressivement toutes les communes d'Abidjan

Le pool d'achat, précurseur de la future coopérative, apparaît pour la première fois en 1972. A l'origine, ce mouvement fondateur se compose de six femmes de la même ethnie, dispersées entre Abobo, Adjamé et Attécoubé et revendant des produits vivriers au grand marché d'Adjamé. L'initiatrice, Nanti Lou Irié Rosalie⁷⁰, est une ménagère désireuse d'aider un époux fonctionnaire dans les dépenses domestiques, en exerçant une activité lucrative. Pour mener à bien son projet, elle avance les fonds aux autres femmes pour acheter les marchandises et utilise les relations de son mari, cadre à la Direction des Collectivités territoriales, pour la reconnaissance officielle de leur installation sur le terrain qu'elles occupent. Ainsi, naît, en 1976, le marché Roxy d'Adjamé, cogéré par ce groupe de femmes gouro qui bénéficient, pour le succès de leurs activités, de la proximité des gares routières interurbaines d'Abidjan. Situé à côté de la gare ferroviaire de la Régie Abidjan Niger

⁶⁸ La Coopérative de commercialisation des produits vivriers (COCOPROVI) rassemble jusqu'à 800 femmes.

⁶⁹ Les revendeuses togolaises ont ainsi été dénommées parce qu'elles se déplacent en Mercedes depuis qu'elles se sont enrichies avec la commercialisation des pages.

⁷⁰ Nanti Lou Irié Rosalie a reçu en décembre 2003 le prix Bab's COM de meilleure femme présidente de coopérative de Côte d'Ivoire. Auparavant, en 1997, elle avait également reçu le prix du meilleur entrepreneur national, décerné par le président Bédié. Cf. *Le Nouveau Réveil*, 23 décembre 2003.

(RAN), le marché reçoit par le train les produits vivriers venant du Nord ivoirien et des pays limitrophes. Il réceptionne également par cars les produits provenant des autres régions.

Déguerpies de ce site occupé illégalement, les femmes sont relogées grâce aux relations personnelles qu'entretient Nanti Lou avec l'appareil d'État. Situé en contrebas du boulevard Nangui Abrogoua, grande artère qui traverse la commune d'Adjamé, le nouveau terrain semble exempt de toute contestation foncière. Malheureusement, l'accroissement des activités est facteur de dissensions au sein du groupe et une lutte pour le leadership survient entre Zivo Lou Liaman et Nanti Lou Irié Rosalie. Cette crise pousse la première à se détacher du groupe et à créer son propre marché à Abobo, sa commune de résidence. Ainsi en 1982, à l'instar des Groupements à vocation coopérative (GVC) valorisés dans les milieux paysans, elle installe la première coopérative gouro d'Abidjan dans cette commune : la Coopérative de vente des produits vivriers (COVEPROVI). Deux ans plus tard, Nanti Lou Irié Rosalie et le reste du groupe s'inspirent de ce nouveau modèle de coopérative et transforment le marché Roxy d'Adjamé en Coopérative de distribution des produits vivriers (CODISPROVI aujourd'hui COMAGOA). Une nouvelle lutte pour le directoire oppose par la suite Nanti Lou Irié Rosalie à Zamblé Lou Irié Madeleine, qui s'emploie à se faire reconnaître comme la propriétaire des lieux et aboutit à la création, en 1987, de la Coopérative de commercialisation des produits vivriers (COCOPROVI)⁷¹ toujours à Adjamé. A la fin des années 1980, trois coopératives existent dans le secteur des vivriers marchands.

Durant la décennie suivante, le mouvement de création de coopérative s'accélère. Nanti Lou Irié Rosalie en profite pour soutenir une politique de création de coopératives. Forte d'une assise financière et relationnelle générée par le volume de ses activités marchandes, elle installe dans ces nouveaux espaces les membres de sa coopérative lui étant restés fidèles lors des crises précédentes. Ainsi, en 1992, met-elle en place les coopératives CODIPROVI de Yopougon (Coopérative de Distribution de Produits Vivriers) et CODIPRAL de Treichville (Coopérative de distribution de produits alimentaires) en 1992 puis, deux ans plus tard, la Coopérative de commercialisation des vivriers de Cocody (COCOVI). Le terrain de la CODIPROVI a été cédé par la compagnie nationale d'électricité, celui de la CODIPRAL par la mairie de Treichville et celui de la COCOVI par la mairie de Cocody.

Devant les succès de ce mouvement coopératif consécutif à l'accentuation de « la débrouille existentielle » prévalant à Abidjan (Couret, 1997), de nouvelles initiatives émanent des commerçantes exerçant sur d'autres marchés. Des coopératives, indépendantes de la logique évoquée ci-dessus, mais

⁷¹ Cette coopérative n'est pas épargnée par les conflits internes. La coopérative a été victime d'incendies en 1998 et 2000, probablement d'origine criminelle. Cf. *Fraternité Matin*, 11 janvier 2000.

répétant le schéma du mouvement fondateur, apparaissent alors dans le paysage de la distribution vivrière abidjanaise. Même si la présence des femmes gouro est encore forte, certaines femmes appartenant à d'autres ethnies tentent de percer dans ce secteur. Les rapports entre les coopératives en place deviennent conflictuels à l'occasion de l'approvisionnement en zone de production mais jamais dans l'exercice quotidien de l'activité à Abidjan. Quoique inégalement réparties dans les communes abidjanaises, quatorze coopératives de produits vivriers ont été créées à Abidjan, dont onze dirigées par des femmes gouro lesquelles assurent l'essentiel de l'offre commerciale en produits maraîchers dans la capitale économique. Cette emprise gouro ne porte que sur le commerce de légumes à Abidjan : cette spécialisation avait déjà été repérée au milieu des années 1980 par l'OPCV⁷². D'après J.-L. Chaléard (1996), « [...] l'homogénéité ethnique du groupe est à mettre en relation avec l'ancienneté de l'activité marchande chez les femmes gouro, attestée dès avant la colonisation ». En revanche, pour d'autres commerces vivriers et en d'autres lieux, ce sont d'autres groupes qui détiennent le monopole. Les grands commerçants et grossistes d'igname sont par exemple des hommes, des Dioulas.

3.2. Le foncier : un enjeu majeur

Désormais incontournable dans l'offre commerciale, les commerçantes installées à la tête des coopératives souhaitent rendre officielle leur installation sur les terrains occupés. Localisés à proximité de carrefours routiers très fréquentés et dans un environnement commercial déjà largement saturé, ces terrains acquièrent, de fait, des valeurs foncières croissantes et attirent les convoitises. Une véritable bataille pour la conquête des espaces libres a éclaté à Abidjan.

Adjamé est la commune qui illustre le mieux cette situation. Elle rassemble le plus grand nombre d'équipements commerciaux de la métropole ivoirienne dont le centre commercial Shopping Abrogoua et le plus grand marché d'Abidjan, le Forum des marchés, et ses 12 000 places. La rareté des terrains disponibles dans la commune instaure alors une forte concurrence entre les projets urbains et pousse certains opérateurs à confisquer les espaces publics ou à remettre en question des décisions déjà entérinées.

Le conflit le plus médiatisé a opposé Mme Zamblé Lou Irié Madeleine, présidente de la COCOPROVI à un opérateur économique ivoirien, d'origine libanaise. C'est la double attribution en 1992 de l'îlot 82 où se situe la coopérative qui est à la base du litige⁷³. Bénéficiaire d'un arrêté municipal d'occupation provisoire de voirie (OPV) délivré en 1987 mais annulé en 1991, Mme Zamblé Lou Irié Madeleine est conduite devant les tribunaux par

⁷² En 1987, plus de la moitié des grossistes étaient des femmes gouro.

⁷³ Le terrain se situe sur l'emprise de la construction de la « voie triomphale » dont la purge des droits fonciers a été effectuée en 1982.

l'opérateur économique. Ce dernier présente un arrêté ministériel lui attribuant désormais la jouissance exclusive des lieux. Devant l'imminence d'un verdict défavorable, Mme Zamblé Lou Irié Madeleine suscite le soutien de l'opinion abidjanaise en menant une campagne médiatique autour du thème : « nous sommes de pauvres vendeuses sans défense » (*Fraternité Matin*, 11 juin 1996). Elle en appelle à la « bienveillance du chef de l'État et de la Première dame du pays » et c'est le président de la République en personne (à l'époque M. Konan Bédié) qui tranche en sa faveur : « vous y êtes et vous y resterez » (*Fraternité Matin*, 08 août 1996 et 17 septembre 1996). Il faut attendre 2003 pour que le ministère de la Construction, de l'Urbanisme et de l'Habitat attribue définitivement les parcelles.

Les femmes gouro ont occupé nombre de sites interdits du domaine public et autres terrains provisoirement inexploités : le marché gouro de Yopougon-Siporex est implanté sous les pylônes électriques à haute tension, le site de l'actuel palais de la Culture à Treichville fut l'emplacement d'un marché gouro (*Le Front*, 07 janvier 2004). Le rôle structurant des coopératives permet d'éviter les déguerpissements, véritable hantise des commerçantes, et d'obtenir des sites définitifs, non contestables par la loi, dans une métropole où les litiges fonciers sont la règle.

3.3. Risque de récupération politique

À travers l'exemple décrit précédemment, nombre de situations révèlent combien les femmes des coopératives gouro utilisent des appuis politiques pour préserver leurs intérêts et renforcer leurs positions. Ainsi, Nanti Lou Irié Rosalie avait-elle joué de ses relations d'amitié avec Mamie Faitai, la sœur du premier président de Côte d'Ivoire (Félix Houphouët-Boigny) pour bénéficier de l'arbitrage de ce dernier en 1988 lors d'un conflit qui l'opposait alors à la municipalité d'Adjamé : une décision municipale stipule alors que les coopératives devaient se conformer au paiement des taxes marchandes sous peine d'être dépossédées de leur terrain. Mais Nanti Lou Irié Rosalie refuse de s'acquitter des taxes, prétextant le désintérêt de la mairie pour l'entretien du marché, et obtient gain de cause en sollicitant l'intervention de la Présidence. Le verdict de ce conflit fait écho auprès des autres présidentes de coopératives qui refusent alors de s'acquitter des taxes municipales ! Les coopératives négocient de plus en plus auprès des municipalités pour ne pas payer de taxes, pour ne pas en rétrocéder, et on assiste à la mise en place d'arrangements plus ou moins formels pour le versement d'une redevance mensuelle. A long terme, cette privatisation des marchés risque de ne plus du tout profiter aux mairies.

Plus tard, certains élus PDCI ont noué des ententes tacites avec les coopératives gouro et l'arrivée d'un maire du FPI à la tête de l'une des 10 communes d'Abidjan (Adjamé) n'a pas changé fondamentalement la donne. La préoccupation des présidentes de coopératives est de mener leur commerce sans interférences extérieures ; l'intérêt des maires de préserver leur électorat. Qui mieux qu'une commerçante sur un marché, haut lieu de sociabilité, peut

faire passer un message électoral ? Moyennant le versement d'un montant forfaitaire convenu, les maires n'hésitent pas à délivrer des agréments aux coopératives.

Mais ces relations plus ou moins informelles ont pris une autre tournure après le coup d'État de décembre 1999. En effet, dans un contexte sociopolitique marqué par la junte militaire, certaines présidentes de coopératives gouro affichent ouvertement leurs choix politiques. Le dynamisme dont elles font preuve pour l'avènement des marchés et des coopératives de vivriers explique qu'elles deviennent un électorat courtisé par toutes les formations politiques. Ces formations profitent alors de toutes les occasions pour leur manifester « sympathie, réconfort et solidarité ». D'abord, lors de l'incendie du marché CODIPRAL de Treichville en avril 2000, la femme de L. Gbagbo, candidat à l'élection présidentielle d'octobre 2000, se rend sur les lieux et promet aux sinistrés d'être leur avocate auprès du chef de l'État afin qu'ils puissent bénéficier d'une aide substantielle pour le redémarrage rapide de leurs activités commerciales. Quelques jours plus tôt, Mme Henriette Diabaté, alors secrétaire générale du RDR, avait effectué la même démarche ! Puis quand le marché COCOPROVI d'Adjamé brûle à son tour, c'est toute une délégation gouvernementale, au nom du général Guei, alors chef de l'État, qui se déplace sur le lieu du sinistre pour exprimer la solidarité du gouvernement. Quand la campagne électorale débute, Nanti Lou Irié Rosalie, la commerçante la plus entreprenante, bat ouvertement campagne pour le chef de la junte militaire. Mais le résultat des élections d'octobre 2000 fait du FPI le vainqueur des présidentielles et cette situation ralentit quelques temps le concours des commerçantes dans la sphère politique.

Depuis 2002, les principales zones de productions vivrières (Nord : Korhogo ; Centre-Ouest : Vavoua ; Ouest : Man, Duékoué, Guiglo) sont occupées par la rébellion. L'approvisionnement des villes s'avère difficile et la situation reste critique car les centres urbains, sous contrôle gouvernemental, accueillent les déplacés de guerre venant des zones tenues par les rebelles. L'approvisionnement de ces centres et particulièrement d'Abidjan en produits vivriers devient un véritable enjeu de la guerre. C'est pourquoi les autorités politiques s'impliquent dans les circuits de ravitaillement.

3.4. La création d'un réseau national et transnational de ravitaillement

Avant le début du conflit ivoirien, les coopératives vivrières, notamment celles installées dans la métropole abidjanaise, avaient connu une situation critique. En effet, en 1998, une forte demande de produits vivriers de la part des pays limitrophes (Ghana, Mali, Burkina Faso, Niger) avait provoqué une hausse des prix et une rupture dans le ravitaillement des coopératives. C'était semble-t-il la première fois que la crainte d'une pénurie se faisait sentir à Abidjan. Nanties de cette expérience, les coopératives gouro ont développé un

circuit national et international de ravitaillement en produits vivriers. La première initiative est celle de Nanti Lou Irié Rosalie qui, en 1999, crée le ROESAO (Réseau des opérateurs économiques du secteur agricole de l'Ouest). Elle souhaite qu'Abidjan et particulièrement son marché devienne « [...] le plus grand centre commercial des vivriers d'Abidjan et de la sous région » (*Fraternité Matin*, 15 juillet 2002) et qu'il serve « [...] en même temps de point de ravitaillement de l'ensemble de la région du Sud du pays et des autres pays de la sous-région ». Pionnière dans le mouvement coopératif gourou, Nanti Lou Rosalie active ses réseaux de connaissances et le ROESAO prend rapidement de l'ampleur. Aujourd'hui, il regroupe 73 coopératives de Côte d'Ivoire, du Mali et du Burkina Faso. Les opérateurs économiques du ROESAO de Côte d'Ivoire mettent à la disposition des autres marchés africains la banane plantain, la banane *pyoyo*, l'igname, l'attiéké, l'avocat, le maïs, la noix de coco et l'huile rouge de palme. En revanche, le ROESAO-CI a besoin des autres opérateurs économiques pour être approvisionné en mil, sorgho, pommes de terre, choux, oignons et arachides.

Quand le conflit ivoirien éclate en septembre 2002, les coopératives gourou, plus particulièrement le ROESAO, sont mises à contribution par le gouvernement pour assurer le ravitaillement. En 2002, Irié Lou Irié Colette, présidente de la COCOPROVI, profite de la crise sociopolitique pour créer une nouvelle structure à l'échelle de la Côte d'Ivoire : la FENACOVICI (Fédération nationale des commerçantes de vivriers de Côte d'Ivoire). Ne se voulant pas concurrente du ROESAO mais utilisant les réseaux de Nanti Lou, la FENACOVICI regroupe toutes les coopératives gourou d'Abidjan puis installe des coopératives de vivriers dans certaines zones de production, sous contrôle gouvernemental, afin d'encadrer la production et d'assurer des flux continus de produits vivriers vers les villes et vers Abidjan. Lorsque la situation militaire se stabilise après les accords de Marcoussis, fin janvier 2003, les autorités politiques prennent la relève dans la sécurisation de la production et de la commercialisation des produits vivriers. Les camions de marchandises sont escortés par les agents du Centre d'opération interarmées (COIA), qui regroupe à la fois les Fanci (Forces armées nationales de la Côte d'Ivoire), les forces françaises de l'opération Licorne, celles de la CEDEAO et les Forces nouvelles (MPCI, MPIGO et MJP)⁷⁴. Le ROESAO diversifie ses activités dans le domaine de la filière animale. C'est la pénurie de moutons sur les marchés qui aurait poussé Nanti Lou Rosalie à développer ce nouveau créneau.

La dernière initiative en date pour assurer le ravitaillement durant le conflit a été prise par la femme du président de la République, Simone Gbagbo.

⁷⁴ *Fraternité Matin*, 11 juin 2003. MPCI : Mouvement patriotique de Côte d'Ivoire ; MPIGO : Mouvement populaire ivoirien du Grand Ouest ; MJP : Mouvement pour la justice et la paix. Guillaume Soro, à l'époque secrétaire général des Forces nouvelles, est devenu en 2007, après accord avec le président L. Gbagbo, Premier ministre de Côte d'Ivoire.

S'appuyant sur une étude réalisée en 2001 par le ministère de l'Économie et des Finances qui évalue la production vivrière nationale à 10 millions de tonnes, soit un chiffre d'affaires de 1 257 milliards de francs CFA, elle crée une bourse régionale des vivriers. Toutes les femmes opérant dans la commercialisation des produits vivriers, en particulier les femmes gouro, sont mobilisées sous couvert d'intérêt national. La raison officielle avancée est que « [...] ce projet est un moyen pour donner un coup de pouce au secteur du vivrier qui regorge un potentiel énorme » (*L'Inter*, 03 septembre 2003) mais aussi, selon Affi Nguessan l'ex-Premier ministre, un instrument de lutte contre la pauvreté. La Bourse du vivrier est un projet qui vise à inciter les femmes à produire en masse du vivrier pour faire face à la menace de pénurie dans certaines zones (*Fraternité Matin*, 22 octobre 2003). Le but de la bourse est de collecter le vivrier dans tous les villages et de le conditionner en vue de sa redistribution aux acheteurs. Six bourses de vivriers ont été installées mais Simone Gbagbo voit grand et souhaite en créer dans chaque département du pays en regroupant 1 000 à 2 000 personnes. En projet, la création d'une banque destinée à financer les activités agricoles liées à la Bourse du vivrier.

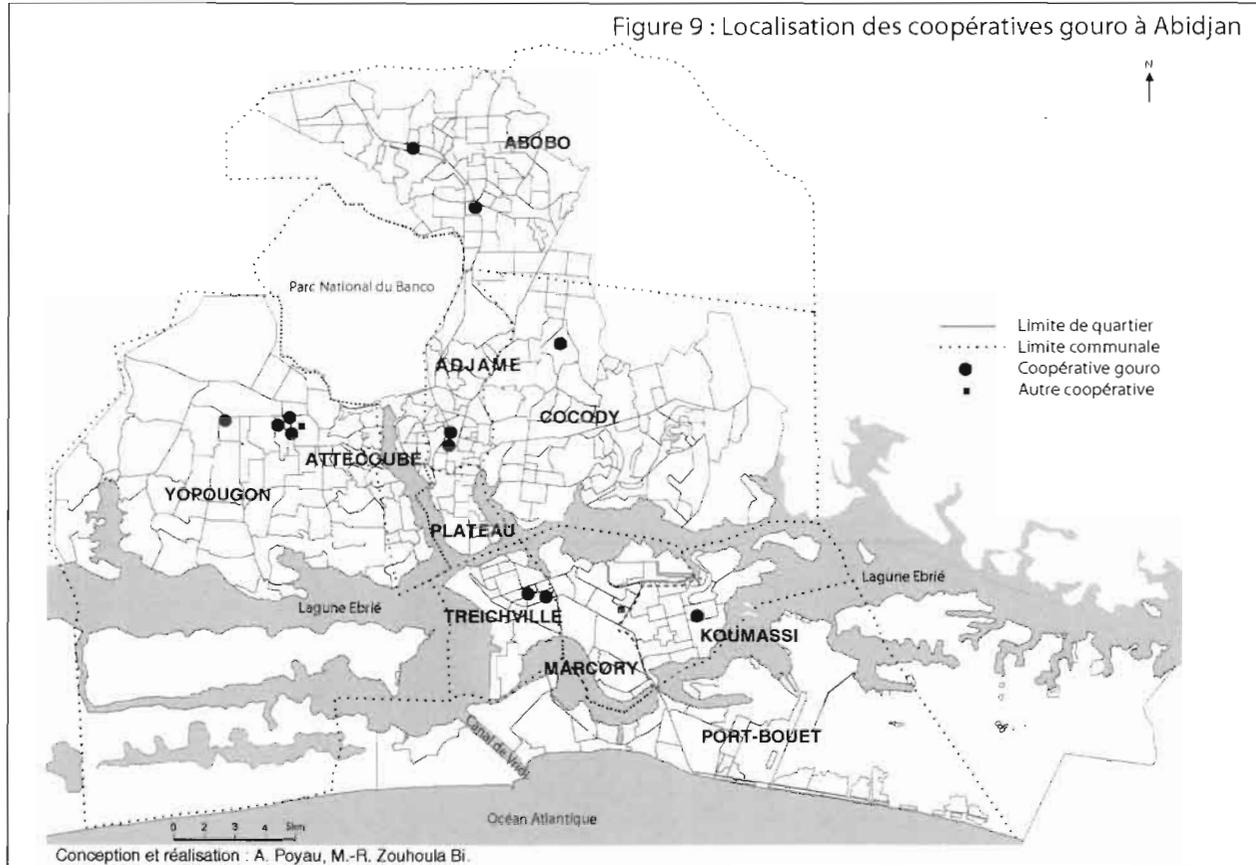
La crise ivoirienne a favorisé les regroupements nationaux et internationaux des coopératives gouro qui assurent la régularité des flux de produits maraîchers et animaliers en direction des villes. Les femmes gouro ont, au fil des années et des derniers événements politiques, renforcé leur poids dans le commerce de gros et dans le développement des marchés urbains à Abidjan. Leurs succès commerciaux, les accointances circonstanciées avec le personnel politique, le rôle social et la renommée des femmes gouro font qu'elles sont comparables aux célèbres *Nana Benz*. Tout comme elles, les femmes gouro représentent aujourd'hui un exemple de réussite féminine en Côte d'Ivoire.

CONCLUSION

Les femmes gouro, bien souvent analphabètes, ont su se regrouper en dépit des querelles et autres guerres de leadership et constituent aujourd'hui des acteurs incontournables, si bien que les mairies doivent négocier avec elles. Au même titre que les autorités coutumières ou les opérateurs libanais, elles donnent une nouvelle image des marchés de la ville d'Abidjan. Cette réussite n'empêche pas qu'elles puissent être instrumentalisées par le pouvoir en place.

L'action engagée par les femmes gouro qui se retrouvent à la tête des coopératives de produits vivriers et des marchés sur Abidjan est collective, mais elle permet surtout aux leaders des coopératives de défendre leurs intérêts particuliers. L'organisation interne des coopératives (absence d'un secrétariat fonctionnel, d'un conseil d'administration, d'une comptabilité réelle, etc.) est très informelle. Seul le leader est habilité à engager la signature et à représenter la coopérative. L'ancienneté et la puissance financière d'un leader donné (tel que Nanti Lou Irié Rosalie et Irié Lou Irié Colette) poussent les

autres à s'aligner, comme ce fut le cas lors du ravitaillement d'Abidjan au début de la guerre. Cette centralisation excessive des pouvoirs de décision des coopératives gouro entre les mains de quelques leaders soulève à moyen terme la question de leur succession.



LES TENTATIVES DE CONFISCATION DES SERVICES URBAINS PAR LE POUVOIR COUTUMIER À ABIDJAN

Cyrille Trayié Botti-Bi

Abidjan compte, en son sein et depuis son origine, des villages autochtones qui ont certes subi les effets de l'urbanisation, mais gardent encore certains caractères villageois. A ce titre, leurs habitants, les *Tchaman*, plus connus sous le nom d'Ébrié⁷⁵, revendiquent sur leur territoire (villageois) la gestion d'un certain nombre de services urbains. Il s'agit de la gestion des marchés et des gares routières, souvent sommairement aménagés par eux-mêmes et, à l'échelle de la métropole, du contrôle du marché foncier.

Dans la commune de Cocody, la gestion du marché d'Anono est aux mains de la communauté villageoise qui y prélève les taxes et assume les diverses tâches liées au fonctionnement des équipements. Ceux des villages de Blockauss, Kouté, d'Aboboté et jusqu'à un passé très récent d'Abobo-Baoulé, sis respectivement dans les communes de Cocody, Yopougon et Abobo, sont régis par le même fonctionnement. Les autorités coutumières de Blockauss, d'Anono et d'Abobo-Baoulé gèrent les gares routières sur leur territoire villageois. Enfin, le contrôle du marché foncier engage la communauté Ébrié toute entière.

Mettant un accent particulier sur la gestion de certains services urbains qui cristallise l'ensemble même des rapports ville-villages, cette contribution montre pourquoi et comment les communautés ébrié confisquent ce pouvoir

⁷⁵ Ils sont regroupés à l'intérieur de neuf principales fratries dont la mise en place s'est faite par vagues successives jusque dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle. L'agglomération abidjanaise compte en ce moment 27 villages ébrié en son sein. Cf. Niangoran (1969) ; Diabaté et Kodjo (1990).

qui relève des autorités publiques. L'étude des termes de la cohabitation ville-villages se veut une illustration des dynamiques d'urbanisation et des changements spatiaux, ainsi que des processus sociaux et politiques qui les sous-tendent.

Les questions posées sont les suivantes : quelle légitimité ont ces communautés à l'aube du troisième millénaire dans une métropole comme Abidjan ? Quelles sont leurs revendications ? Comment gèrent-elles ces services et cohabitent-elles avec les services municipaux.

I - DU DÉVELOPPEMENT DE LA MÉTROPOLE ABIDJANAISE À LA GENÈSE DU « PROBLEME ÉBRIÉ »

1.1. L'urbanisation d'Abidjan : des plans d'urbanisme directeurs exigeants en terre

Le premier contact du peuple ébrié avec l'urbanisation s'est fait sous l'administration coloniale au début du 20^{ème} siècle et s'est intensifié avec l'érection d'Abidjan comme capitale de la Côte d'Ivoire en 1934. Cette phase donne le ton des rapports houleux ville-villages ébrié. Le cadre spatial du développement d'Abidjan est le territoire des Ébrié, peuple traditionnellement planteur et pêcheur, dont le territoire, jadis sacré et inaliénable, fait l'objet d'une compétition foncière pour le développement de la ville. Après cette phase pionnière marquée par l'urbanisme colonial, l'urbanisation spectaculaire postcoloniale de l'agglomération d'Abidjan et son expansion spatiale sont essentiellement marquées par deux plans d'aménagement directeur. Le plan Badani approuvé en 1952, qui ouvre le passage de la ville résidentielle sous administration coloniale à la grande cité industrialo-portuaire ; puis le plan SETAP de 1960 qui, planifiant à son tour l'extension de la ville pour 400 000 habitants, sera largement débordé. Il apparut indispensable et urgent de tracer le cadre du Grand Abidjan pour maîtriser le développement de cette ville, véritable pôle d'immigration, crédité d'une croissance démographique annuelle atteignant les 12 %.

1.2. La légalité foncière étatique et la tenure coutumière : une hiérarchie peu marquée

Le décret du 30 août 1900 fait de l'État le propriétaire des « terres vacantes et sans maîtres » et demande, en même temps, aux détenteurs coutumiers d'étayer leurs prétentions par des preuves. Mais la mise en œuvre des plans par l'État, concernant notamment la production de terrains urbains, a révélé l'exigence préalable du processus de changement d'affectation du sol par la purge des droits coutumiers ébrié. Dans cette configuration, les conflits ont été nombreux et parfois violents entre l'État et les Ébrié, jusqu'à ce soit reconnu à ces derniers, dans les années 1970, le droit à l'indemnisation en argent pour

l'usage de la terre, la compensation en lots selon le nombre d'hectares, et que soient définis des périmètres d'extension des villages autochtones dans la ville.

Le profond enracinement sociologique du droit foncier coutumier en Côte d'Ivoire n'a pas permis à l'État, fort de son droit foncier moderne, de disposer librement du titre de nouveau maître de la terre. L'État s'est vu obligé de traiter avec l'institution traditionnelle, régulatrice des rapports portant sur le sol, au travers d'une réforme qui incorpore à son domaine les terrains coutumiers, en reconnaissant les prérogatives foncières des collectivités villageoises et les chefs de terre⁷⁶.

1.3. L'intégration urbaine des Ébrié : une tendance lourde pour la métropole

Généralement, la stratégie consiste à prendre les Ébrié au piège de leurs propres représentants politiques en désignant un haut fonctionnaire ébrié comme négociateur au nom de la puissance publique (Botti-Bi, 1998 ; Botti-Bi et Diby, 1999). L'opération dite « de purge des droits coutumiers » se caractérise par l'absence de procédure précise formalisée dans un texte juridique. Ses modalités et son déroulement sont donc fonction des circonstances, des rapports de force entre les parties en présence et restent marquées par les confrontations. Pourtant, pour éviter les palabres interminables, les pouvoirs publics ont établi un barème officiel de dédommagement. Le montant de l'indemnisation est jugé insuffisant par les villageois qui remettent également en question les modalités des délais de paiement⁷⁷. Par conséquent, le cadre général de règlement du paiement, proposé par les structures publiques d'aménagement ou de gestion foncière, ainsi que la mise à disposition d'un lot de compensation, seulement après viabilisation du terrain ou de la zone, sont des procédures presque systématiquement contestées par les autorités coutumières.

⁷⁶ Pour d'importantes franges de la population, la seule, ou à tout le moins, la principale référence en matière foncière reste la coutume traditionnelle. Le décret n°71-74 du 16 février 1971 relatif aux procédures domaniales et foncières leur accorde, tout comme à l'époque coloniale, une reconnaissance. Les droits fonciers coutumiers, au fur et à mesure de la modification de l'ordre social traditionnel, se métamorphosent en des droits de propriétés de conception romaine.

⁷⁷ Celui-ci, révisé, prévoyait en 1982 que, pour un hectare de terrain cédé, le propriétaire coutumier avait droit à l'indemnisation des cultures et des impenses agricoles, calculées à partir de taux fixés par décret. Pour un hectare de plantation de café ou de cacao, l'indemnisation variait de 50 à 250 000 francs CFA, pour un hectare de manioc de 20 à 50 000 francs CFA, et pour chaque pied de bananier plantain était de 100 francs CFA, etc. Les propriétaires devaient aussi recevoir un lot urbain viabilisé et 200 000 francs CFA en espèces.

Un statut « d'extraterritorialité » pour les villages ébrié ?

Bien qu'engagé dans une logique de déguerpissement des villages des zones à urbaniser, l'État a dû s'incliner à partir de 1970 devant la résistance des Ébrié contre cette mesure et finalement les maintenir in situ dans le tissu urbain. Les villages échappent aux règles d'organisation et de gestion de la ville et conservent une bonne partie des modes d'organisation et de gestion propres aux Ébrié. Se pose alors la question de savoir si les villages doivent ou non obéir aux normes de gestion foncière en vigueur. L'imposition foncière reste par exemple un problème entier : l'État souhaitait imposer les villageois mais ces derniers ont mis en avant leur statut rural pour être exemptés. L'autre problème est celui du statut du lot villageois quand il y a demande de permis de construire et des normes d'urbanisme. Juridiquement, l'État, propriétaire de toutes les terres, n'a-t-il pas voulu donner uniquement un droit d'usage à ces villages ? De tels rapports posent clairement le problème du statut ambigu du foncier villageois, entre l'urbain et le rural, sans toutefois que des règles de cohabitation entre les deux statuts soient définies.

L'aménagement des villages ébrié : un droit ou une exception ?

Dans ce processus d'urbanisation, l'intégration des villages est lente et dictée par l'absence, du côté de l'autorité urbaine, d'une politique d'aménagement visant systématiquement à aménager ou à élever le niveau de leurs superstructures et infrastructures. Les villages ébrié demeurent dans l'ensemble sous-équipés. Globalement, les constructions sont le résultat de pressions villageoises auprès des pouvoirs publics ou le produit direct des collectivités villageoises. Tout se passe comme si un principe d'extraterritorialité excluait les villages urbains de l'aménagement urbain. En effet, ils ne sont pas planifiés. Les lotissements sont des plates-formes d'extension villageoises, leurs équipements conservent un statut rural, leurs populations sont exemptées de permis de construire. Seule la question de l'impôt foncier se discute encore entre la ville et les villages.

Face au flou entretenu par l'État sur ses réelles motivations en matière de développement local et sa participation au processus d'indemnisation, les Ébrié continuent de réclamer vainement les fonds qui leur sont dus. Pour l'État cependant, l'affaire est réglée, le débat est clos : les quelques équipements réalisés sur ses propres fonds dans ces villages compensent l'absence d'indemnisation. En réaction, à l'échelle locale, nombre d'Ébrié ont décidé de briguer un poste et de prendre la tête de certaines communes pour s'opposer au mépris et contrecarrer la négligence des autorités municipales. Les nouveaux lots de compensations et de lotissements d'extension villageois continuent de faire l'objet de discussions sans fin. Les lois et procédures de règlement relatives à l'expropriation des terres coutumières par l'État sont jugées insatisfaisantes par les villageois qui, ne pouvant obtenir une augmentation du montant des indemnisations, revendiquent des lots de compensation et des lotissements d'extension des villages.

Face à la ville qui s'étend, les villages résistent. Mais on ne peut parler pour autant d'une compétition classique ville-campagne. En fait, les Ébrié ne s'élèvent pas contre l'urbanisation de plus en plus agressive, mais plutôt contre la procédure d'expropriation et d'indemnisation qui les empêche de disposer de leur patrimoine et de le revendre à des prix intéressants. La confrontation cesse quand les Ébrié ont atteint cet objectif.

1.4. L'intégration économique des villages ébrié : un leurre ?

Les villages ébrié sont dans une situation de déstabilisation totale. La ville a récupéré les terres, l'agriculture basée sur les cultures pérennes et vivrières ayant quasiment disparu. La lagune a été surexploitée et polluée de sorte que la pêche, second pilier de l'économie traditionnelle des villages, est en déclin. En contrepartie, la ville offre aux villages un marché locatif de l'immobilier, un marché de l'emploi urbain ainsi que la possibilité d'investir dans les différents types d'activités générés par l'urbanisation. Le bilan des rapports économiques est jugé mitigé pour les villages. L'exploitation de ces opportunités échappe dans l'ensemble encore aux populations villageoises qui n'ont pas saisi tous les mécanismes de l'économie urbaine et son esprit. L'argent reste encore empreint chez les Ébrié d'une signification mystique et d'un usage rituel.

La majorité des villages ressent durement la destruction de leur économie traditionnelle avec pour conséquences le chômage, la délinquance juvénile et la pauvreté. Cette situation provoque d'incessantes colères des villageois vis-à-vis de l'État et des collectivités locales.

II - L'ÉMERGENCE DES FORCES DE PRESSION AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ ÉBRIÉ

2.1. Les revendications de la jeunesse villageoise et la fragilisation de l'ordre sociopolitique traditionnel

Jusqu'au tournant des années 1990, les seuls interlocuteurs de l'État ont été les chefferies et les adultes. À la faveur du vaste courant de la démocratie émergent des groupes de jeunes qui se désolidarisent du conformisme des vieux chefs et de leurs aînés lors des accords passés avec les pouvoirs publics. Cette jeunesse dont la frange la plus active est menée par les générations devant succéder directement à celles au pouvoir estime que, après avoir perdu leur terre ancestrale engloutie par la ville et sa logique moderniste et rationnelle qui ne leur accorde aucune faveur spéciale, il devient impérieux de se départir désormais de la gestion des aînés jugée désastreuse. Ils se révoltent ainsi contre les pratiques selon lesquelles l'argent encaissé par les chefs de lignage ou de famille, par le biais des négociations foncières avec l'État comme avec tout autre acquéreur, est très souvent confisqué par eux au détriment des familles élargies. En effet, sans tenir compte de l'organisation

sociopolitique et militaire traditionnelle, structurée par classes d'âges, les jeunes Ébrié contestent l'autorité de leurs aînés⁷⁸. À l'échelle des villages, les chefferies sont également de plus en plus indexées comme étant de mauvais gestionnaires du patrimoine foncier et économique de la collectivité villageoise. Il s'ensuit des *putschs* à répétition dans les villages et de graves dissensions au sein des communautés villageoises. Il est fréquent que cela coûte le pouvoir à certains chefs de famille, de lignage et de chefferies villageoises. Ceci a contribué ces derniers temps à la démystification des chefferies et à la fragilisation de leurs pouvoirs.

2.2. Des associations pour des revendications d'ordre général

Gouvernés directement par des chefs qui, par leurs attributs, sont des auxiliaires du pouvoir central, les Ébrié, traditionnellement, traitent avec les pouvoirs en place pour faciliter les négociations. Cela n'empêche en rien les différents membres de la communauté d'avoir librement leur opinion politique. Les revendications des Ébrié s'expriment à plusieurs niveaux par des structures villageoises distinctes se complétant pour la préservation des intérêts communs. L'échelle villageoise étant commandée par les chefferies, elle est complétée au niveau communal et extra-communal par les organisations de phratries ; à l'échelle métropolitaine et départementale, respectivement par des collectifs de chefs et par l'association Tchaman constituée en 1995. Rassemblant l'ensemble des 57 villages ébrié que compte le département d'Abidjan, cette association qui fait office d'instance suprême est constituée par les chefs, les dignitaires et toutes les forces vives du peuple ébrié. Les associations ont pour but de regrouper dans une cause commune les Ébrié, de promouvoir une unité de point de vue et d'action pour la défense des intérêts collectifs, à la fois foncier, urbain et politique, afin d'être plus fortes face à l'autorité de l'État. Par les associations, les Ébrié adoptent une stratégie commune, la lutte individuelle n'étant pas de mise.

Quand un village est confronté à un problème jugé sérieux, la procédure de mobilisation des forces vives de l'ensemble de la communauté ébrié commence d'abord par l'union des chefs à l'échelle communale. En cas d'échec, l'association des chefs des 27 villages ébrié intégrés à la ville

⁷⁸ Dans leur révolte contre l'ordre ancien, ces jeunes sont favorables au pouvoir socialiste en place depuis 2000 qui a reconnu la mauvaise gestion de la question ébrié par les pouvoirs précédents et qui propose un nouveau pacte dans le cadre du district d'Abidjan. De ce fait, ces jeunes s'engagent pleinement dans l'essor du nationalisme ivoirien. Ils font partie des Patriotes, des Sorbonnards et de la Jeunesse ivoirienne debout (JID). Dans l'ensemble, les villages ébrié ont déjà enregistré l'installation de plusieurs sections d'Agora, sorte de Sorbonne locale. Ces jeunes estiment que, si les mécontentements devaient se régler par la prise des armes, ils seraient, au vu de tous les préjudices subis dans leurs rapports avec l'État, les premiers à justifier valablement une rébellion armée. Cf. « Les populations d'Anono en colère - La rébellion du Sud viendra de chez nous », *Le Jour*, 12 décembre 2003.

d'Abidjan est saisie. Si une solution n'est pas obtenue à ce stade, la solidarité et l'entente qui caractérisent le peuple Tchaman obligent le groupe ébrié en conflit à faire appel ou à faire intervenir le dernier échelon du processus de négociation, à savoir l'association Tchaman. Au niveau le plus élevé, elle traite avec le président de la République. Pour parvenir à ses fins, l'association règle d'abord les différends entre les Ébrié eux-mêmes afin de pouvoir faire bloc face à l'État et présenter une plate-forme revendicative commune. Sa stratégie d'approche est la coopération avec l'État sur fond de menace. Celle-ci permet aux Ébrié de résoudre les litiges d'ordre politique, foncier, économique et culturel, en amenant l'État à tenir désormais compte des intérêts des villages dans une politique cohérente de développement de la métropole. Même si les fréquentes rencontres de l'association avec les différents chefs d'État ne sont pas toujours synonymes de solution au problème posé.

2.3. Des incursions politiques réussies : et après ?

Aux griefs des villages contre l'État, pour l'ensemble des préjudices subis par l'urbanisation de leur territoire, s'ajoutent ceux à l'encontre des communes. À elles, les villages ébrié reprochent le mépris de leurs revendications et demandent d'être étroitement associés à l'administration municipale à travers la consultation des chefs ébrié et la participation de représentants villageois au conseil municipal. La quasi-incompatibilité sur la gestion municipale entre les vues des villages et celles des mairies pousse les Ébrié à revendiquer, en plus du poste de maire central d'Abidjan (devenu gouverneur du district d'Abidjan) qui leur revient depuis plus de vingt ans⁷⁹, ceux des mairies des communes afin de constituer des équipes municipales en grande majorité ébrié. Sur les 10 communes d'Abidjan, quatre maires et le gouverneur du district d'Abidjan sont Ébrié. L'influence ébrié est ressentie dans l'orientation du programme triennal 2000-2003 de la commune résidentielle de Cocody, dans lequel un accent particulier est mis sur la prise en compte des intérêts des villages.

Face aux incohérences de l'État, la montée des forces de pressions ébrié et leur formalisation dans des structures locales ne mènent-elles pas la communauté ébrié à d'autres positionnements plus marqués dans la métropole d'Abidjan ? Depuis plusieurs années déjà, devant l'extension spatiale soutenue d'Abidjan, les Ébrié demandent ouvertement à l'État d'adopter une politique de construction en hauteur. Actuellement, soutenue par le processus

⁷⁹ Sur la base d'un arrangement passé entre les Ébrié et le président Félix Houphouët Boigny, accord visiblement reconduit par ses successeurs, le poste de maire de la ville d'Abidjan, aujourd'hui gouverneur du district d'Abidjan, revient de facto, depuis les réformes municipales de 1980, à un membre de la communauté ébrié : Emmanuel Dioulo entre 1980 et 1985, N'koumo Mobio (1985-2000), Djédji Amondji Pierre, actuel gouverneur.

« d'intellectualisation » des postes de chef de village, et bien que les revendications ne soient pas spécifiquement portées par les partis politiques, la reconnaissance de la mauvaise gestion du problème ébrié par l'actuel chef de l'État justifie déjà la reprise par les Ébrié de certains terrains mal indemnisés par l'État. Face à ce qui apparaît comme la légalisation des pressions ébrié, la réparation des pertes de leur patrimoine et les frustrations multiples endurées suscitent de plus en plus la volonté d'instaurer une redevance sur les terres d'urbanisation d'Abidjan. Ils invitent d'autant plus l'État à y penser qu'ils réfléchissent à ériger des « règles de gouvernance des villages », avec le projet d'y intégrer à terme la mairie.

III. UN INTÉRÊT ACCRU POUR LA GESTION DES SERVICES URBAINS MARCHANDS

3.1. Les acteurs incontournables du marché foncier abidjanais

La vente de terrains coutumiers constitue l'une des principales sources de revenus des villages ébrié. Cette pratique participe de la quête par les ménages villageois de solutions collectives ou individuelles au problème de revenus, lié aux difficultés de la transformation de leur économie traditionnelle. C'est d'ailleurs l'une des raisons des pressions constantes sur l'État. Ces transactions foncières, pratiquées depuis longtemps, sont de plus en plus florissantes car la demande provenant de la ville est forte.

Ce faisant, les Ébrié exploitent toutes les situations au plan national et local (multipartisme, élections...) pour revendiquer de nouveaux terrains qu'ils revendent par la suite sur le marché foncier urbain. L'incompressibilité de la purge préalable de leur droit d'usage pour toute opération de production de terrain urbain les rend jusque là incontournables dans les différents mécanismes de gestion foncière mis en place par les pouvoirs publics. Étant ainsi au cœur du système foncier, l'orientation de leurs actions compte pour beaucoup dans la bonne marche ou pas des structures de gestion foncière. De la Société d'équipement des terrains urbains (SETU) à l'Agence de gestion

foncière (AGEF)⁸⁰, les Ébrié par leurs transactions foncières parallèles s'imposent, provoquent des fuites du système foncier et contournent aisément les mécanismes officiels de gestion foncière, rendant ainsi la régulation difficile. Des sociétés de construction immobilière censées s'adresser en priorité aux structures de gestion foncière s'orientent directement vers les propriétaires coutumiers. Par exemple, à Abidjan, le prix du mètre carré de terrain coutumier (terrain non viabilisé) proposé par les Ébrié se situe actuellement entre 1 500 et 2 000 francs CFA contre des prix qui oscillent entre 3 500 et 19 000 francs CFA sur le marché officiel⁸¹. Ainsi, le patrimoine commun des villages et des parcelles privées est vendu. En dehors des fonds de la vente d'importants terrains issus du patrimoine commun qui reviennent directement aux chefferies pour usage communautaire, les pouvoirs villageois mettent de plus en plus sur pied des mécanismes de prélèvement de taxes diverses sur toute transaction foncière. À Abobo-Baoulé, tout morcellement de terrain privé doit réserver un lot par hectare à la communauté villageoise. Sur toute vente de parcelle, le village prélève 200 francs par m², soit deux millions de francs par hectare. Ensuite, pour la signature de l'attestation d'attribution, la chefferie perçoit encore 150 000 francs CFA par lot. Lors de l'opération Biabou, réalisée par l'État de Côte d'Ivoire sous l'impulsion de la Banque mondiale, dans le cadre du relogement des déplacés du quartier précaire Washington, sur les 1 100 francs CFA retirés de la vente de chaque m², le village a perçu 100 francs CFA sur une surface totale de 15 hectares.

Actuellement, le discours des plus hautes autorités de l'État sur la question foncière des Ébrié donne implicitement l'occasion à ces populations de

⁸⁰ SETU, créée en 1971, avait mission d'équiper les terrains urbains de réseaux divers et de les mettre à la disposition des sociétés immobilières, des promoteurs privés ainsi que des constructeurs individuels. Dissoute en 1986 et remplacée par la DVI, dépendante de la Direction et Contrôle des grands travaux (DCGTx), elle a été abandonnée à son tour au profit du Service de vente immobilier (SVI) qui est un service du ministère de l'Urbanisme et de la Construction. Face aux difficultés de gestion du foncier, pour marquer la volonté de l'État de se désengager de la filière et susciter la participation du secteur privé, sous l'impulsion de la Banque mondiale et du Projet d'appui à la politique de l'habitat (PAPH), les pouvoirs publics sont parvenus, en mai 1999, à la création de l'AGEF en même temps que d'autres structures devant s'occuper de l'habitat. Montée sous la forme d'une société anonyme à participation financière majoritaire de l'État, l'AGEF est l'interlocutrice privilégiée de deux groupes d'acteurs de la filière foncière : institutionnels, comme le ministère de l'Urbanisme et de la Construction, le ministère de l'Économie et des Finances via le cadastre (structures étatiques), les aménageurs (entreprises privées), les promoteurs immobiliers en majorité privés ; non-institutionnels comme les communautés villageoises, notamment les Ébrié, et les acquéreurs.

⁸¹ Le niveau de standing est déterminant pour le marché foncier officiel. Le haut standing prend en compte d'autres types d'aménagement (l'éclairage, la voirie). En conséquence, les prix au m² varient entre 12 000 et 15 000 francs, allant même jusqu'à 19, 20 000 francs CFA en bordure d'un boulevard.

revendiquer davantage et de s'opposer à d'anciennes transactions mal conclues avec l'État. C'est le cas du projet pilote de 52 ha de l'AGEF dénommé Golf 4. Considéré comme réglé depuis 1977, le problème du village d'Anono a connu un autre dénouement : en effet, l'État vient de verser pour ce site une réparation d'un milliard de francs CFA à la population. Des raisons similaires ont poussé le village d'Abobo-Baoulé à s'opposer à des opérations de sociétés immobilières à la Djibi et à Djrogobité.

3.2. Les marchés urbains, une ressource capitale pour les communautés villageoises

Les villages se servent des incohérences de leur statut pour s'accorder certaines franchises vis-à-vis de l'administration locale. Parmi ces libertés, figure celle de recouvrer les taxes sur leur marché ou dans les magasins réalisés par la communauté villageoise et sur certaines activités économiques pratiquées sur leur territoire⁸². Ces marchés constituent non seulement de véritables lieux d'animation de l'économie de ces villages, mais aussi leur principale et permanente source de revenus communautaires. Ces taxes recouvrées reviennent à la communauté villageoise⁸³. Les villages d'Aboboté, Anono, Blokhauss, Kouté-village gèrent ainsi des marchés importants. Sans toutefois minimiser les autres marchés, celui de Kouté dans la commune de Yopougon a acquis un fort rayonnement urbain depuis le milieu des années 1990 grâce à la vente de friperies ; sous la vigilance de la communauté villageoise, il échappe aux structures communales.

L'existence des marchés favorise par ailleurs dans ces villages d'importantes entreprises à caractère communautaire. Ces pratiques économiques s'accordent avec des actions coopératives et individuelles qui s'appuient sur la mise en valeur et sur l'exploitation économique des terres. Les villages construisent des magasins communautaires aux abords des marchés et voies de circulation adjacentes. À Blockauss, ce sont 49 magasins construits aux abords du marché et mis en location qui rapportent chacun 5 000 francs CFA par mois. La chefferie de Kouté-village a de son côté réalisé 72 magasins évalués à 30 millions de francs CFA.

Si les classes au pouvoir gouvernent avec les fonds générés par ces marchés, pour la gestion au quotidien des équipements, elles s'appuient sur les générations appelées à leur succéder directement. Une manière de les impliquer dès maintenant dans la gestion des affaires communautaires. L'organisation des tâches est généralement assurée par une coopérative de gestion (Anono) ou un comité de gestion pour la majorité des villages ébrié ou,

⁸² Cela exclut les activités soumises à la patente et à d'autres taxes directement perçues par la mairie.

⁸³ Un mystère est entretenu sur le montant prélevé quotidiennement ou mensuellement sur les marchés ; les responsables en charge de leur gestion entretiennent l'opacité, d'une part parce qu'ils estiment ne pas avoir de comptes à rendre à l'opinion et, d'autre part, pour éviter de susciter la convoitise des structures municipales.

à Kouté-village, par une organisation portant le nom de la génération des gérants, la génération *Dougbo*. Ces structures mettent en place des équipes de jeunes chargés de la collecte des taxes diverses, des équipes d'entretien et des responsables en charge de la comptabilité, censés rendre compte à la chefferie. Certains villages estiment avoir jugulé les éventuels conflits internes par ce partage du pouvoir. Par contre, d'autres villages, malgré ces structures de gestion, continuent d'être le lieu de conflits. Anono, par exemple, connaît depuis 1997-1998 une instabilité en raison de la gestion du patrimoine villageois par leurs différents chefs jugée scandaleuse.

Au plan externe, le rayonnement des marchés villageois et surtout leur exploitation par les communautés autochtones les placent constamment dans le collimateur des communes. En la matière, les rapports ville-villages fluctuent en permanence. Les mairies s'imposent quelque fois et reprennent la gestion des marchés, puis la communauté revient à la charge et l'emporte. Il existe cependant des marchés non encore gérés par les mairies. Après avoir chapeauté pendant longtemps le marché d'Anono, la mairie de Cocody, face à l'intransigeance de la chefferie, l'a rétrocédé au village en 1994. Les Ébrié d'Aboboté et d'Abobo-Baoulé ne trouvaient pas d'objection à la gestion de leur marché par la mairie d'Abobo tant que le maire était un Ébrié. Au début des années 1990, l'alternance à la tête de la commune les a poussés à en reprendre avec succès la gestion. La mairie qui n'avait cependant pas abandonné le projet de gérer ces marchés a profité des actes de vandalisme et du saccage du marché d'Aboboté, en 2000 (lors des troubles politiques), pour vainement tenter d'en reprendre la gestion. À Abobo-Baoulé, contrairement à Aboboté, et profitant de l'enjeu que représentait pour le village le bénéfice du projet PACOM, la commune est parvenue à reprendre la possession du marché. Pour bénéficier de ce projet, le village avait en effet besoin du parrainage et de la contribution financière de 56 millions de francs CFA de la mairie⁸⁴. La communauté villageoise estime que « [...] *la mairie a usé de chantage pour récupérer le prélèvement des taxes du marcher construit par le village, sous la menace de ne pas signer le dossier* ». La chefferie ne compte pas laisser les choses en l'état et souhaite reprendre la gestion de l'infrastructure ou, à défaut, exiger une cogérance des fonds, en attendant que le nouveau marché soit construit sur le terrain prévu à cet effet.

Kouté résiste encore aux assauts de la mairie de Yopougon en raison de certaines circonstances favorables : les maires qui se succèdent depuis 1990

⁸⁴ Il s'agit d'un projet intégré de bitumage de la voirie, d'extension des réseaux électriques, d'eau potable et d'assainissement et de la construction de foyer. Le principe est de faire participer les populations. Le PACOM finance 80 % de l'investissement, la commune 10 % et la population bénéficiaire 10 %.

sont en effet tous Ébrié, la construction du marché du village⁸⁵, sur cofinancement du Fonds européen de développement (FED), porte l’empreinte d’un fils du terroir. Le village met donc la mairie au défi de lui proposer les bases concrètes et logiques d’un prélèvement de taxes par les structures communales, tant que l’essentiel de l’aménagement reste l’œuvre de la communauté villageoise.

Le conflit qui a opposé en 2001-2002, dans la commune de Marcory, la chefferie villageoise d’Abia-Biétry au nouveau conseil municipal (FPI élu en 2001) montre bien l’importance du contrôle des équipements marchands pour les mairies et les villages. Le conseil municipal qui a tenté de remettre en cause un arrangement conclu avec les précédents conseils municipaux (d’obédience PDCI), autorisant le village à prélever des taxes sur les implantations artisanales le long des berges lagunaires, s’est heurté aux villageois. Ces derniers, voyant en cela une remise en cause d’un droit acquis, ont répliqué en détruisant toutes les installations artisanales en question. Devant cette situation de révolte contre l’autorité municipale, le maire a alors décidé de maintenir les privilèges.

Au total, les mairies d’Abidjan perdent ainsi une source de rentrées financières, mais doivent gérer à des degrés divers la dégradation des équipements adjacents, les problèmes de circulation et de stationnement provoqués par l’afflux massif de vendeurs et de consommateurs, l’insalubrité (notamment à Anono et Yopougon-Kouté).

3.3. La gestion des gares routières : une source de revenus subsidiaire

La gestion des gares routières, bien que de portée moindre par rapport au foncier et aux marchés, reste un des volets dont les communautés villageoises souhaitent retirer des bénéfices. Les chefferies organisent dans les gares villageoises le transport en commun de *gbaka* et/ou de *woro-woro*, selon deux modes d’intervention. Soit elles laissent aux transporteurs, sous la houlette de leurs divers syndicats nationaux, le soin de gérer la gare (quitte à y nommer un représentant du village pour défendre les intérêts de la communauté), soit la chefferie nomme directement un fils du village comme chef de gare.

Pour la gestion de la gare d’Anono, la chefferie s’oppose à l’organisation de toute élection libre du chef de gare. Elle impose d’office un fils du village à ce poste. Ce dernier gère la gare dans l’intérêt des différents partenaires du secteur du transport et rend compte à la chefferie. Contrairement à cette pratique, la gestion de la gare de *woro-woro*, à Blockauss, est laissée au soin

⁸⁵ Ce marché, construit en 1990-1992, et qui s’est étendu depuis 1995-1996, a été rendu possible à l’initiative de l’actuel maire de la commune de Yopougon (ressortissant du village) qui, alors haut responsable du FED en Côte d’Ivoire, a négocié le financement.

des transporteurs qui désignent librement le chef de gare qui n'est pas toujours ébrié. Que l'élu soit du village ou non, il doit faire face à un « chargeur » désigné par la chefferie pour suivre les intérêts du village. À l'instar d'Anono, ce représentant de la communauté villageoise est tenu, par des obligations vis-à-vis du village, de rendre compte à la chefferie.

Les taxes perçues sur les gares villageoises se structurent en deux parts. La plus importante revient aux syndicats de transporteurs et l'autre aux villages. À la gare de *gbaka* d'Anono qui compte 26 minicars, la taxe perçue s'élève à 1 200 francs CFA par véhicule et par jour. Sur ce montant, 1 000 francs CFA reviennent au syndicat et 200 francs CFA au village qui encaisse ainsi en moyenne 5 200 francs CFA par jour, soit un total mensuel variant entre 150 000 et 160 000 francs CFA. Depuis l'an 2000, la chefferie d'Anono émet le souhait de revoir à la hausse la proportion de la taxe quotidienne par véhicule qui lui est versée. À la gare de *woro-woro* de Blockauss gérée selon les mêmes principes, sur les 1 000 francs CFA payés journalièrement par véhicule, 700 francs CFA reviennent aux syndicats et 300 francs CFA au village (150 francs CFA au « chargeur » et 150 francs CFA pour la communauté).

De son côté, l'organisation du transport à Kouté est rythmée par le marché du village. Les jours ordinaires, le transport est assuré uniquement par les taxis communaux. Ceux-ci sont appuyés les jours de foire (mardi et vendredi) par les minicars *gbaka*. Aucune part sur les fonds collectés par les syndicats des transporteurs de la commune de Yopougon n'est reversée aux structures de gestion. Si de l'argent est destiné au collectif des syndicats de transporteurs de Yopougon, il revient dans le circuit villageois par un moyen inconnu de la chefferie. Toujours est-il que l'existence d'une ristourne faite au village est confirmée par les agents des syndicats et même par le « chargeur » ébrié qui, les jours ordinaires, reçoit 100 francs CFA par chargement, tandis que le syndicat prélève 400 francs CFA par taxi communal. Les jours de foire, avec la taxe de 300 francs CFA payée par chaque *gbaka*, le collectif des syndicats affirme reverser chaque mardi et vendredi la somme de 2 500 francs CFA au village.

Le parc automobile des gares villageoises compte une majorité de véhicules appartenant à des non-Ébrié. Après l'expérience infructueuse faite par la communauté villageoise d'Anono de détenir quelques minicars *gbaka*, la tendance actuelle est plutôt au désengagement du secteur de la part des Ébrié : seuls quelques rares véhicules appartiennent à des privés de la communauté.

3.4. De l'effectivité de la réaffectation des ressources collectées

Les fonds générés par la gestion des différents services marchands que les Ébrié tentent de contrôler sont appelés à soutenir l'investissement et le fonctionnement des villages. Constituant une sorte de budget villageois, ces fonds qui alimentent en priorité les activités de la chefferie et la réalisation

d'équipements financent aussi des actions sociales et d'entretien communautaires.

La question essentielle de l'équipement des villages, mal prise en compte dans les rapports avec la ville, connaît des tentatives de règlement par les villages eux-mêmes selon diverses modalités. Le plus souvent, les villages assument seuls ou sur cofinancement la réalisation d'équipements. Dans le cadre du projet PACOM, la chefferie d'Abobo-Baoulé a mobilisé la somme de 56 millions de francs CFA à laquelle elle a ajouté un complément financier de 60 millions de francs CFA pour l'aménagement des zones hors projet. De son côté, Kouté dans un premier temps a cofinancé avec le FED la construction de son marché⁸⁶, avant de réaliser seul la construction de magasins à hauteur de 30 millions de francs CFA. Un groupe scolaire et un centre de santé communautaire ont vu le jour selon la même démarche.

Par ailleurs, l'accès des villages aux équipements est souvent évoqué lors des négociations foncières. Les villages incluent dans le protocole d'accord de vente une clause qui oblige l'acquéreur de terrain coutumier à réaliser des équipements divers⁸⁷. Dans ce registre, Abobo-Baoulé a cédé un terrain à un opérateur contre la promesse supplémentaire d'entreprendre des travaux dans le village (réseaux divers). À Abatta, la vente d'un parcellaire s'est soldée par la promesse de réaliser des équipements de proximité une fois la transaction conclue.

CONCLUSION

Le développement spectaculaire de la métropole abidjanaise a soulevé ce qui est aujourd'hui appelé le « problème ébrié ». Celui-ci est rythmé par une compétition foncière difficilement réglable par la cohabitation problématique entre règles étatiques et coutumières. En raison du statut même des villages ébrié, les modalités de l'intégration urbaine des Ébrié sont restées floues et insuffisantes, notamment sur les questions d'indemnisation et d'aménagement. Dans ce contexte, leur intégration économique est aussi délaissée.

Émergent au sein de la communauté ébrié des forces de pression qui opposent une jeunesse désabusée à l'ordre sociopolitique coutumièrement préétabli et tenu par leurs aînés dont les jeunes contestent la gestion désavantageuse des rapports ville-villages. Parallèlement, des formes plus structurées de revendications sont portées par des associations s'attaquant à des questions touchant à la survie de la communauté ébrié dans son ensemble. Mues par la volonté de voir un nouvel ordre sociopolitique et économique s'établir entre la ville et elle, cette communauté et ses forces vives, s'appuyant

⁸⁶ Le FED a contribué à hauteur de 23 millions de francs CFA contre 35 millions pour le village.

⁸⁷ Ces demandes sont exprimées quand les villages négocient avec l'État, les sociétés de construction immobilière, les grands groupes financiers.

sur des arrangements, des accords et sur la pression, réussissent des percées politiques au plan local afin de participer ou même de présider à son avènement.

En plus de l'aspect politique, l'ambition des Ébrié se traduit par un intérêt accru pour la gestion des services urbains marchands. À leur participation déjà ancienne et sans cesse active au marché foncier abidjanais, ils engagent depuis plus d'une décennie des rapports des plus en plus tendus avec les autorités communales sur les marchés et gares routières les plus importantes des villages. Ces équipements et services urbains marchands étant perçus par eux comme des pourvoyeurs de ressources devant assurer le fonctionnement et les investissements des villages phagocytés par la ville. Dans le quiproquo entre ville et villages, ces derniers estiment avoir tout donné à la ville qui, par conséquent, leur doit tout, principalement les terres de son établissement. De ce fait, il est question pour ces villages de bénéficier de la ville sans y être fondus, sans avoir à payer davantage leurs équipements collectifs et sans devoir être culturellement absorbés, alors que la ville leur impose sa logique implacable de modernisation.

Laisser persister les conflits avec des acteurs urbains aussi solides que les Ébrié ne montre-t-il pas l'incapacité de l'État à trouver des solutions durables aux problèmes de développement d'Abidjan ? Avec l'émergence de groupes d'acteurs de plus en plus structurés dans la ville, ce type de gestion des conflits, qui pourrait s'étendre à d'autres secteurs de la vie économique et sociale d'Abidjan, ne mène-t-il pas la métropole ivoirienne à la privatisation de tout l'espace communal ?

PARTIE II

CONFLITS DE COMPÉTENCES ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

DAKAR ET ABIDJAN : LES INGRÉDIENTS D'UNE GESTION RECOMPOSÉE

Brigitte Bertoncello

La préoccupation majeure concernant l'évolution des villes ouest-africaines a longtemps porté sur ce qu'il était commun d'appeler « l'explosion urbaine » avec le souci pour les gouvernants de contrôler la croissance. Aujourd'hui, il est question de rééquilibrage du territoire mais aussi de mixité fonctionnelle. Bien que la nature et l'intensité de la croissance aient changé, l'extension de ces villes reste une préoccupation en terme de gestion ; elle s'accompagne aussi d'un objectif de densification de l'existant parfois inscrit dans un processus de renouvellement urbain encore éloigné de celui observé, depuis déjà quelques années, dans les villes du Nord⁸⁸. L'absence de foncier disponible dans certains quartiers centraux des villes ouest-africaines commence à devenir un handicap à la concrétisation des nouveaux projets et oriente les décideurs vers une transformation de l'existant, avec l'idée de « refaire la ville sur la ville ». Les mutations à l'œuvre sont censées⁸⁹ s'inscrire dans le cadre de lois, de réglementations, de principes fixés par les acteurs de la scène urbaine. Le contexte de décentralisation qui marque ce cadre d'action accorde un rôle privilégié à l'échelon local, et donc au maire, sans toujours accompagner ce passage de relais des moyens humains, techniques et financiers indispensables à la mise en œuvre des projets d'aménagement. L'absence d'un véritable transfert de moyens financiers, conduit les maires à rechercher un appui auprès des acteurs du secteur privé ce qui modifie les logiques d'intervention sur le territoire urbain.

⁸⁸ Lire à ce sujet le numéro 97 des Annales de la recherche urbaine.

⁸⁹ Dans les villes de l'Afrique de l'Ouest, comme dans d'autres territoires urbains, une fraction non négligeable de la production urbaine échappe au cadre réglementaire et législatif posé.

Afin de s'interroger sur les nouvelles modalités de la gestion des villes en mutation que sont Dakar et Abidjan, il conviendra d'analyser les étapes de la planification puis de la décentralisation influençant la nature et les rapports des acteurs en présence mais aussi les périmètres d'action.

I - DES DOCUMENTS D'AMÉNAGEMENT POUR PLANIFIER LA VILLE

À l'instar d'autres villes ouest-africaines, les deux villes-ports de Dakar⁹⁰ et d'Abidjan⁹¹ ont connu, dans des contextes distincts, une forte croissance démographique qui a généré un développement spatial faiblement maîtrisé par les pouvoirs publics, malgré l'élaboration de documents d'urbanisme fixant les principes du développement urbain. Dans les deux cas, ces documents ont été pensés à partir du modèle français de planification qui symbolise un certain volontariat des pouvoirs publics sans présager des difficultés d'application des directives ainsi posées. La réalité des dynamiques urbaines au Nord et au Sud n'est pas similaire et les outils de planification, qui ont pu faire leurs preuves en un lieu, ne garantissent pas les mêmes résultats en d'autres situations.

1.1. Dakar : des plans directeurs non suivis d'effets

Très tôt, Dakar a fait l'objet de plans de développement même si la régularité de production de ces documents et leur actualisation n'ont pas toujours été au rendez-vous. Dès 1862, le plan Pinet-Laprade prend ancrage autour de la Place Protêt, puis se succèdent le plan de 1946 porté par une mission d'architectes et d'urbanistes français, le plan Écochard de 1967 et le plan directeur d'urbanisme *Dakar 2001* appliqué dès 1994. En 2000, le gouvernement du Sénégal décide l'élaboration d'un nouveau plan directeur d'urbanisme *Horizon 2025* qui s'appuie sur un périmètre d'étude se confondant avec la région administrative de Dakar.

Près de 30 années séparent les deux derniers plans effectifs de 1967 et 1994 dans un contexte de forte croissance urbaine ; ce temps long a autorisé un développement tous azimuts, loin de contraintes adaptées à la situation du moment.

Un urbanisme de plan pour rationaliser l'occupation du territoire

Les gouvernants avant et après la décolonisation optent pour un urbanisme de plan déjà initié en Europe et notamment en France. Cette modalité de contrôle de la croissance urbaine n'est pas appropriée à la situation dakaroise : elle exige en effet une capacité d'anticipation sur les dynamiques de

⁹⁰ 374 000 habitants en 1961 ; 799 000 en 1976 ; 1,5 million en 1990 et 2 471 730 en 2001.

⁹¹ 435 000 habitants en 1965 ; 949 000 en 1975 ; 2,5 millions en 1993 et 2 877 948 en 1998.

peuplement et une capacité de mise en œuvre du plan (moyens financiers, entreprises de construction, procédures d'intervention, etc.) suffisamment rapide pour absorber la demande au fur et à mesure qu'elle apparaît.

Le plan de 1946 renforce l'assise des zones déjà aménagées à savoir les installations militaires, portuaires et aéroportuaires, le quartier résidentiel du Plateau et le quartier de la Médina et autorise le développement de la ville « moderne » au-delà de la Médina. Pour faciliter la construction des zones d'habitat moderne et la réalisation des grands équipements, les bidonvilles sont déguerpis. Les populations disposant d'une certaine forme de propriété sur leur habitation se voient attribuer une parcelle dans un site de « recasement » assez éloigné de la zone centrale d'aménagement (Grand Yoff, « kilomètre 15 » sur la route de Rufisque, Diacksao, Tivaouane, Pikine Dagoudane). Avec l'accroissement des déguerpissements et une offre insuffisante de logements pour les nouveaux migrants en provenance des zones rurales, les quartiers « irréguliers » se développent à un rythme accéléré.

En 1967, un nouveau plan directeur d'urbanisme est réalisé par Écochard, qui se fixe comme horizon l'année 1980. Il s'agit de bloquer l'urbanisation à l'est de Dagoudane-Pikine, pour organiser le développement de l'agglomération à partir des pôles de Dakar-ville et Pikine. Mais l'urbanisation sera difficilement contenue du fait du rythme élevé de croissance de la population et de son corollaire, la demande de logements. Il en a résulté un fort développement de l'habitat spontané, avec une poussée des limites de la ville vers l'est, là où précisément les gouvernants souhaitaient voir l'avancée maîtrisée. Cette expansion des quartiers « irréguliers » contribue à l'accroissement des superficies urbaines et à un étalement de la fonction résidentielle dans un espace toutefois limité. Se pose alors, dans un contexte de décentralisation où les ressources des communes sont faibles, le problème du coût des opérations de viabilisation dans des secteurs le plus souvent éloignés du centre et de ses services.

Urbanisme de plan, coopérations transversales et gestion de proximité

Le plan directeur d'urbanisme *Dakar 2001* a de fait servi de chambre d'enregistrement d'une situation imposée par les nouvelles réalités d'un terrain en mutation : un grand nombre de quartiers irréguliers notamment dans les secteurs de Pikine et de Guédiawaye a été régularisé. Cette régularisation s'est traduite par des opérations de restructuration et une multiplication des équipements dans les extensions les plus récentes, notamment la création de voies de communication améliorant desserte et circulation. Les études concernant l'élaboration de ce plan directeur d'urbanisme ont démarré en 1980 dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires et d'ajustements structurels. Cette conjoncture difficile combinée à la lenteur des études explique la finalisation tardive du document. Dans un souci d'adaptabilité des options au nouveau contexte de mise en œuvre, le ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat a initié des « plans d'urbanisme de détail ».

Le plan directeur d'urbanisme de 2001 avançait quatre objectifs :

- Créer une structure équilibrée intégrant les trois pôles de développement de Pikine, Dakar et Rufisque.
- Donner la priorité aux transports de masse en projetant de mettre en place un véritable système de transport en commun hiérarchisé.
- Répondre aux besoins fondamentaux de la population par une programmation de l'espace tenant compte des impératifs d'épanouissement des différents groupes humains constitutifs de la société.
- Initier un programme de développement adapté aux possibilités de la puissance publique et des ménages.

Ce dernier point soulève des questions de redéfinition, de mutations des gouvernements urbains. Au Sénégal comme ailleurs, à l'heure d'une multiplication des acteurs concernés par la gestion de la ville, le fonctionnement vertical est jugé inefficace. L'État n'intervient pas seul : collectivité locale, ONG, bailleurs de fonds, partenaires privés investissent dans la production urbaine, à des niveaux différents. Dans cet inventaire, il convient d'ajouter les populations dont les initiatives sont valorisées par le contexte de libéralisation qui se caractérise par la raréfaction des ressources budgétaires de l'État. L'objectif du développement de « liaisons horizontales », communément appelées partenariat, s'accompagne d'une volonté de faire évoluer les institutions pour une meilleure adaptation aux réalités urbaines. À cet effet, le plan directeur annonçait la mise en place d'un organisme de coordination des interventions pour pallier les carences d'un éclatement des domaines qui créent l'espace en une multitude d'autorités. Dans cette mouvance, des Agence régionales de développement (ARD) pour la coordination des actions dans les collectivités locales ont été créées.

Marchés et gares routières dans le PDU Dakar 2001 : des équipements dits polarisants

Le PDU avait identifié un grand besoin en équipements : au delà de la priorité accordée aux domaines de la santé et de l'éducation, des recommandations appuyaient le développement d'équipements marchands sous la forme de marchés, gares routières et zones artisanales. Le PDU attendait une création d'emplois mais aussi des possibilités de structuration des quartiers nouveaux autour de ces équipements dits polarisants. Toutes les opérations de structuration des quartiers déclinées dans le PDU s'appuient sur une trame commune, à savoir le lotissement de l'espace accompagné d'une programmation d'équipements dont un marché. Le PDU envisageait le déplacement du marché Sandaga, confiné dans un site trop exigü, vers un terrain anciennement occupé par l'huilerie Petersen, mais ce site a en réalité accueilli une gare routière et un centre commercial. Malgré les grandes ambitions de ce plan, la faiblesse des moyens mis en œuvre pour son application

en limite les effets. L'intervention du secteur privé offre ici une possibilité de concrétisation des projets les plus rentables. Il faut souligner que le décret d'approbation n'est toujours pas pris, notamment du fait de la complexité des problèmes fonciers et du manque de coordination entre les différentes structures intéressées par l'aménagement urbain.

Un nouveau plan à horizon 2025 : un projet d'ensemble entre anticipation et intégration de l'existant

« L'alternance de l'année 2000, qui a vu l'avènement du président Abdoulaye Wade, semble s'être accompagnée d'un changement d'orientation avec un regain d'intérêt pour la planification physique et l'aménagement du territoire comme levier essentiel des politiques de développement. Jusqu'à une époque récente, l'urbanisme s'est en effet focalisé sur l'urgence en matière de logement, ce qui, sans avoir permis d'enrayer le développement des quartiers « irréguliers » a conduit à un « urbanisme de rattrapage »⁹² qui souffre d'un manque de vision d'ensemble » (Arragain, 2003). Les acteurs de la production urbaine semblent plus attentifs aux initiatives citoyennes, notamment dans le domaine du logement tout en fixant les grandes orientations qui assurent la fonctionnalité du système urbain.

Bien que depuis 1996, l'État ait procédé à un transfert de compétences vers les communes leur confiant notamment l'élaboration des plans cadres d'urbanisme, il a pris en charge le plan directeur d'urbanisme de la région de Dakar *horizon 2025*, du fait du coût des études et de l'étendu du périmètre concerné. Le périmètre d'étude intègre pour la première fois les communes de Bargny et Sébikotane et les communautés rurales de Sangalkam et Yène. Le rapport provisoire de 2001 permettant de construire le PDU horizon 2025 fait état des disparités dans la distribution des équipements, des services urbains et de façon globale des fonctions urbaines à travers l'agglomération. Il précise par ailleurs l'insuffisance des infrastructures et notamment routières sans explicitement parler des espaces d'interconnexion que sont les gares routières. Cet oubli pose problème dans la mesure où, les difficultés de circulation s'accroissant, les gares vont devenir des lieux majeurs de structuration de l'espace en regroupant, en leur sein ou aux alentours, services (notamment centres commerciaux), emplois, loisirs. Dans le chapitre « équipements commerciaux et services », un paragraphe sur les marchés constate leur inégale répartition dans l'espace régional ainsi que des fonctions et poids économiques différenciés. Il est rappelé que, depuis la mise en application de la politique de régionalisation, ce sont les collectivités locales qui en assurent la gestion. Ces équipements constituent alors la principale source de rentrées financières. Dans un tel contexte, il devient urgent d'intervenir pour faire face à la disparité et à la vétusté constatées : le schéma propose de moderniser et

⁹² Lors de son discours de politique générale en 2002, le Premier ministre, Mame Madior Boye, avait énergiquement fait part de sa volonté de « [...] *mettre un terme à l'urbanisme de rattrapage* ».

d'organiser la distribution spatiale des marchés. Le nouveau document *Horizon 2025* n'est pas encore disponible et reste très attendu du fait de l'urgence d'une nouvelle planification à l'échelle de la région qui se développe depuis plusieurs décennies sans directives globales.

Au sommet de l'État, le président Abdoulaye Wade a annoncé quelques grands projets dont celui de la création d'une ville nouvelle sur la commune de Diamnadio⁹³, à 40 kilomètres à l'est de Dakar. À travers ce projet concernant l'aménagement de 2 620 hectares, il s'agit de désengorger la capitale dakaroise. Cette ville nouvelle comprendra une plate-forme industrielle et commerciale qui s'inscrit depuis 2005 dans le cadre du Millenium Challenge Corporation (MCC)⁹⁴. En juillet 2005, une subvention du MCC d'un montant de 6,5 millions de dollars (environ 3,5 milliards de francs CFA) a été dégagée pour aider le Sénégal à mener les études d'impact de son projet destiné à promouvoir, au sein de l'économie, un environnement plus propice aux investissements locaux et étrangers et à créer un nombre significatif de nouveaux emplois. L'État semble ici compter sur les aides internationales mais aussi sur l'implication d'investisseurs privés, notamment chinois. En juillet 2004, des ministres sénégalais et l'ambassadeur de la République de Chine (Taiwan) au Sénégal ont procédé à la pose de la première pierre du projet de réalisation du Domaine industriel sénégalais-chinois de Diamnadio qui concernera 92 hectares⁹⁵. Afin de marquer l'engagement tangible de l'État dans ce projet, la réalisation de l'autoroute Dakar-Diamnadio a été affichée comme une priorité et devrait, une fois terminée, contribuer à fluidifier les déplacements entre Dakar et sa proche banlieue.

1.2. Abidjan, des schémas directeurs pour accompagner la croissance

Devenue capitale en 1934, Abidjan a connu une série de schémas directeurs destinés à maîtriser son expansion spatiale. Si le plan Du Prey de 1928 impose une organisation sur le modèle colonial de la ville ségréguée, le plan Badani de 1948 se veut un guide des opérations d'urbanisme à conduire et constitue un véritable outil de rationalisation de l'organisation d'Abidjan. Considéré comme un « monument quantitativiste », le schéma directeur de 1969 est élaboré par l'Atelier d'urbanisme de la région d'Abidjan (AURA) à l'instar du dispositif mis en place en France, dans le cadre de la loi

⁹³ Créée par le décret n° 2002-171 du 21 février 2002, elle compte une population de 11 469 habitants et couvre une superficie de 30 232 km².

⁹⁴ Le Millenium Challenge Corporation (MCC) est une institution américaine responsable de l'administration du Millenium Challenge Account (MCA), un nouveau programme d'aide étrangère, conçu pour éliminer le seuil de la pauvreté absolue et promouvoir une croissance économique durable.

⁹⁵ La distance prise par Taïwan à l'égard du Sénégal à la fin 2005, consécutive au rétablissement des relations diplomatiques entre le Sénégal et la République Populaire de Chine, peut faire planer un doute sur l'achèvement de ce projet de coopération.

d'orientation foncière de 1967. Ce schéma propose un échéancier des phases de réalisation des objectifs affichés mais reste très en retrait sur les stratégies de développement à adopter (Haeringer, 1985 et 2000).

En 1985, un deuxième schéma directeur, cette fois-ci réalisé par l'Atelier d'urbanisme d'Abidjan (AUA), structure de réflexion spécifique sur le développement d'Abidjan rattachée au Bureau national d'études techniques et de développement (BNETD), fixe les grandes orientations et les options d'aménagement à suivre. Il s'agit alors de rééquilibrer la localisation des activités et de l'habitat, de développer le transport en commun en masse, d'améliorer la circulation à l'intérieur de l'agglomération par la création d'axes structurants et de voies de dessertes rapides, d'étendre les installations portuaires et de relier les communes périphériques à la ville d'Abidjan. Dans le domaine des équipements commerciaux, la construction de grands marchés est annoncée sur les communes de Treichville, Marcory et Port-Bouët.

Un arrêté de juin 1993, émanant du ministère de l'Environnement, de la Construction et de l'Urbanisme, confie au BNETD l'étude de l'actualisation du schéma directeur du Grand Abidjan. Il s'agit de tracer de nouvelles perspectives de développement en tenant compte de l'évolution réelle des dernières années. Dans un souci de meilleure prise en compte des nouvelles organisations générées par la décentralisation, un comité consultatif est créé composé de représentants des ministères techniques, des maires des communes d'Abidjan et de ceux des communes annexées au Grand Abidjan. Ce comité a pour principale fonction la validation des options d'aménagement proposées par le BNETD. À partir de ce schéma, des « plans d'Urbanisme de détail » sont élaborés pour chacun des cinq secteurs de la ville d'Abidjan préalablement définis : le changement d'échelle semble s'imposer pour planifier au plus près des réalités.

Cette actualisation donne lieu à un troisième schéma approuvé par le ministère du Logement, de l'Urbanisme et de la Construction en 1998, schéma qui propose une longue liste de vœux d'aménagement, sans véritablement remettre en cause l'inefficacité de ces outils de planification pour gérer la ville de demain. Bien que les deux derniers schémas aient été pensés en articulation⁹⁶, la mise en évidence des décalages importants entre projections des années 1980 et réalisations ne semble pas constituer une mise en garde. Sans doute les aménageurs se réfugient derrière les explications contextuelles avancées. Deux grandes raisons éclairent en effet la réalisation très partielle de l'ensemble du projet de développement proposé dans le schéma directeur de 1985 : d'une part, la grande divergence entre les prévisions démographiques et économiques et l'évolution réelle ; d'autre part, la raréfaction des moyens financiers de l'État, consécutive à la crise économique des années 1980. Et puis doit être évoquée la question du non-respect de ces

⁹⁶ Le bilan des opérations réalisées à partir du schéma de 1985 est inséré dans le rapport de présentation du schéma de 1998.

recommandations par les acteurs des gouvernements locaux successifs, responsables du développement de la ville depuis la décentralisation. Non associés à la mise en place des schémas, ils ne s'embarrassent pas d'un cadrage souvent méconnu dans le détail.

Le parti d'aménagement décliné dans le document de 1998 affiche cependant une volonté de différencier l'actuel schéma des précédents à travers de nouvelles modalités d'intervention tout en maintenant sur le fond les orientations retenues en 1985. Construit sur un périmètre d'intervention élargi appelé « Grand Abidjan », le schéma de 1998 propose un aménagement fondé sur une économie des moyens, une valorisation de l'existant et une adaptation aux évolutions futures. Il s'agit, d'une part, de ralentir la croissance spatiale de la ville en créant des espaces bâtis à forte densité d'occupation pour diminuer les coûts d'urbanisation élevés, d'autre part, de développer des zones mixtes fonctionnelles, afin de limiter les déplacements pendulaires de la population active. Les objectifs trop ambitieux de la période antérieure seraient-ils réduits à la baisse ? Entre les principes affichés et la longue liste de programmations envisagées, un décalage existe. Doublement de voies, prolongement ou création de boulevards reliant des voies existantes sont autant de liaisons programmées dans le document pour relier ville existante et future ville pensée dans de nouvelles zones d'extension périphériques. Dans ce schéma, les marchés ne sont pas mentionnés comme « équipements structurants », aux côtés des équipements scolaires, sanitaires ou sportifs ; en revanche ils sont signalés comme équipements publics causant des difficultés de circulations sur certains axes de la ville. Un marché de gros est programmé à Abobo.

Au-delà de ces schémas, documents souples non réglementaires proposant un cadre d'aménagement, l'État intervient directement dans cette capitale économique avec un objectif de modernisation. Cette modernisation passe par la programmation de « 12 travaux de l'éléphant d'Afrique », impulsés en 1996 par l'ex-président Henri Konan Bédié, et portant sur des grands équipements de toute nature. Création de voies express et d'autoroutes, gares routières, pont, extension de l'aéroport et de la centrale d'Azito, construction d'un parc des expositions et d'un stade, etc., sont autant de chantiers destinés à préparer l'entrée de la Côte d'Ivoire dans le 21^{ème} siècle. Ces 12 projets ne seraient pas financés par l'État mais feraient l'objet de concessions au privé selon la formule BOT. C'est en réalité au regard de la rentabilité des projets que le secteur privé s'engagera seul dans l'aventure mais, pour certains travaux, un partenariat entre État et secteur privé (voire une seule intervention publique) reste d'actualité. Après son élection, le président Laurent Gbagbo a confirmé qu'une partie des travaux serait maintenue, mais les difficultés politiques du pays laissent peu de perspectives aux investissements, qu'ils soient publics ou privés.

II. DÉCENTRALISATION ET ÉVOLUTION DES INSTITUTIONS

Bien que le mouvement de municipalisation et de création des communes, au Sénégal comme en Côte d'Ivoire, soit antérieur aux agissements des structures internationales prônant « la bonne gouvernance » (Osmont, 1998), le processus de décentralisation s'affirme dans les années 1990. À l'instar de la situation européenne, la décentralisation permet de redéfinir le rôle de l'État mais aussi les compétences des différentes collectivités territoriales en accordant plus d'attention à l'échelon local. Une des différences fondamentales entre la situation européenne et celle des pays de l'Afrique de l'Ouest réside dans le fait qu'ici l'État n'est pas encore stabilisé. À travers la décentralisation, il s'agit de le faire évoluer, de refonder un État fragile dont le pouvoir central est sans doute insuffisamment structuré. À cette première différence, il convient d'ajouter le très faible niveau de ressources des collectivités locales qui handicape les prises de décision et les engagements au niveau local. Par ailleurs, la décentralisation envisage une gestion au plus près des populations et devrait ainsi favoriser leur participation. Dans bien des cas, cette participation à la production urbaine est « contrainte », puisqu'il s'agit d'une réponse des populations, collective ou individuelle, au désengagement de l'État et à l'impossibilité des collectivités locales à prendre le relais. De temps à autre, une association de citoyens peut émerger pour exprimer son mécontentement face aux options de gestion choisies par la municipalité mais cette posture revendicative est rarement prise en considération et suivie d'effets.

2.1. Dakar : des compétences partagées entre six villes et quarante-trois communes d'arrondissement

Le mouvement de municipalisation qui tire sa source de la loi française du 5 avril 1884 permet, à la fin du 19^{ème} siècle, la création de quatre grandes communes de plein exercice : Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar. En 1955, la loi portant sur la réorganisation municipale en Afrique occidentale française (AOF) et Afrique équatoriale française (AEF) institue la « commune de moyen exercice », avec un conseil municipal élu et un maire nommé par l'État. Dans cette période, les communes n'ont pas toutes le même statut. C'est en 1960 que le statut de commune de plein exercice est étendu à toutes les collectivités concernées. En 1966, l'adoption du code de l'administration communale (loi n° 66-64 du 30 juin 1966) permet la création de nouvelles communes soumises à un régime proche de celui des communes françaises. Les communes ayant de ce fait une vaste compétence générale pour la gestion démocratique des affaires locales. En 1972, ce mouvement est élargi aux zones de campagne avec la mise en place des « communautés rurales ». Cette expérience de démocratisation des structures de gestion du monde rural se poursuit jusqu'à aujourd'hui. En 1990, les modifications apportées par la loi n° 90-35 et 90-37 permettent aux collectivités locales de devenir encore plus autonomes dans la

gestion de leurs affaires. Dans ce dispositif, la région, circonscription administrative, correspond le plus souvent à une zone homogène de développement autour d'une grande ville. Elle est dirigée par un gouverneur, représentant l'État.

La loi n°96-06 du 05 février 1996 portant sur le code des collectivités locales érige la région en collectivité au même titre que la commune et la communauté rurale. L'article 18 précise que la région est une « collectivité locale, personne morale de droit public administrée par un conseil régional élu au suffrage universel direct ». Les régions ainsi constituées reprennent les mêmes limites que les circonscriptions administratives régionales créées par la loi n° 72-02 du 1^{er} février 1972 modifiée relative à l'organisation de l'administration territoriale. Elles sont aujourd'hui au nombre de onze, depuis la création de la région de Matam (loi n° 2002-02 du 15 février 2002 modifiant la loi n° 72-02 du 01 février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale). Toutes les collectivités locales du Sénégal sont ainsi régies par un texte unique, le Code des collectivités locales (CCL). Aucune collectivité n'exerce de tutelle sur une autre.

La loi n° 96-07 du 22 mars 1996⁹⁷ est venue compléter le code des collectivités locales en précisant les domaines de compétences transférés aux collectivités. C'est ainsi que neuf domaines de compétences ont fait l'objet d'un transfert. Pour préciser la nature et les limites des compétences transférées, les décrets du 27 décembre 1996 ont été édictés. Les collectivités locales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural. Avec l'État, elles concourent à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie. Ces compétences en matière d'environnement concernent l'assainissement liquide, l'évacuation des eaux pluviales ainsi que la collecte et le traitement des déchets solides. La responsabilité des municipalités pour les services d'eau, d'assainissement et de distribution d'électricité ou de transport est quasi inexistante alors que l'on considère que la décentralisation et l'implication des collectivités locales constituent des axes essentiels des politiques publiques. Elles peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles. Les régions proposent aux collectivités locales de leur périmètre toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements locaux et des actions de développement, sous réserve des dispositions de l'article 13. Elles peuvent par ailleurs passer des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités locales, des organismes publics ou privés, étrangers ou internationaux.

⁹⁷ Les collectivités locales issues de cette réforme ont été mises en place en 1997.

Depuis 1996, l'État a renforcé le processus de décentralisation à travers un transfert des compétences vers les régions, communes et communautés rurales, notamment en matière d'aménagement. Désormais l'élaboration des plans d'urbanisme relève de la compétence de la commune. La région de Dakar est constituée par une agglomération de six communes ou villes (Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque, Bargny et Sébikotane) et deux communautés rurales (Yène et Sangalkam) (figure 10). Le décret n°96-745 du 30 août 1996 annonce la création de 43 communes dites d'arrondissements dans les villes de Dakar (19), Pikine (16), Guédiawaye (5) et Rufisque (3). La commune d'arrondissement a des compétences pour « [...] promouvoir le cadre de vie des populations et gérer et entretenir les équipements concernant directement la vie quotidienne des habitants de la commune ». Ses compétences énumérées dans la loi n°96-09 du 22 mars 1996⁹⁸ sont la gestion des marchés de quartier, les petits travaux d'assainissement et d'hygiène, la participation à la collecte des ordures ménagères, la surveillance et l'entretien courant du réseau d'éclairage public, le désensablement et l'entretien des rues, places et espaces verts, l'entretien des équipements scolaires, sanitaires, socioculturels et sportifs, et la participation à l'élaboration du plan de développement de la ville. Quant aux recettes de la commune d'arrondissement, jusqu'ici perçues pour la ville, elles sont de deux origines :

- Les contributions des patentes perçues sur les commerçants exerçant leur profession sur les marchés de quartier (ou sur tout emplacement en tenant lieu).
- Les contributions des licences, droits de délivrance des copies d'état civil et des certificats administratifs, droits de légalisation, taxes sur l'eau et l'électricité, taxes sur les spectacles, taxes sur les entrées payantes, produits des amendes forfaitaires en parité avec la ville, produits des redevances sur l'exploitation du domaine public et droits de marché.

Les communes d'arrondissement bénéficient de dotations de la ville dont les modalités sont fixées par décret ; elles peuvent également percevoir des recettes extraordinaires de même nature que les communes de droit commun. La différence entre les compétences accordées à la ville et celles des communes d'arrondissement est souvent ténue et liée à la notion de proximité, à une échelle distincte d'intervention. L'ambiguïté du dispositif peut être ici démontrée à travers deux illustrations. La première concerne la programmation par la ville d'une grosse infrastructure ayant un rayonnement régional et dont le quartier doit gérer les retombées en termes de nuisance ; la seconde fait référence à un équipement d'envergure locale, réalisé par le maire d'arrondissement et dont le rayonnement dépasse le périmètre communal : sa

⁹⁸ Loi n°96-09 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville. Cf. Ministère de l'Intérieur (1996), p. 157.

gestion passe alors aux mains de la ville. La nécessité d'un système de péréquation, d'un ajustement constant devrait à terme s'imposer pour éviter les conflits entre les différentes structures concernées par la gestion urbaine. Ces conflits ont par ailleurs été attisés au moment de l'attribution de la dotation de la ville ; en effet des différends politiques peuvent limiter les montants alloués aux communes d'arrondissement.

2.2. Abidjan : 10 communes et une ville aux fonctions de coordination et de représentation⁹⁹

En abandonnant l'organisation par la formule des communes dites mixtes gérées par un administrateur-maire, la loi du 18 novembre 1955 réorganise les municipalités en AOF et ouvre la voie aux communes de plein exercice. Abidjan passe ainsi d'un statut de commune mixte acquis, depuis le 29 octobre 1915, à celui de commune dotée de l'autonomie financière. Mais l'ouverture démocratique que cela implique n'est pas automatiquement de mise après l'accession à l'indépendance en 1960. Le président de la République procédant à la nomination du maire de la commune d'Abidjan. Le développement rapide de la ville incite le premier maire à créer deux délégations afin de rapprocher l'administration des citoyens. Adjamé et Treichville deviennent des délégations constituées, pour la première, d'Adjamé, Abobo, Cocody, Yopougon et, pour la seconde, de Treichville Koumassi, Marcory, Port-Bouët.

Fluctuant ainsi au gré des contextes politique et économique, la « communalisation » ne s'affirme réellement qu'en 1980 avec la loi portant création des communes et de la ville d'Abidjan¹⁰⁰ ; disposition qui implique la disparition de la Commune d'Abidjan et des Délégations d'Adjamé et de Treichville. Dans le cadre de ce processus de décentralisation, la période allant de 1980 à 1985 est marquée par la mise sur pied d'une armature juridique précisant les domaines de compétence et les modalités de leur mise en œuvre. Abidjan est aujourd'hui organisée en 10 communes (Abobo, Adjamé, Attécoubé, Cocody, Koumassi, Marcory, Plateau, Port-Bouët, Treichville et Yopougon) ; avec une structure dénommée « ville d'Abidjan », dotée d'un pouvoir d'articulation et de représentation. Jusqu'en 2001, date officielle du passage au statut de district d'Abidjan¹⁰¹, le maire de la ville était élu au sein de l'assemblée des maires des 10 communes par les maires et 50 conseillers élus « par les conseils municipaux des communes de la ville d'Abidjan, à raison de 5 par conseil »¹⁰² (figure 11).

⁹⁹ Ce paragraphe a été rédigé avec la collaboration de Cyrille Botti-Bi.

¹⁰⁰ Loi n°80-1180 du 17 octobre 1980 portant organisation municipale.

¹⁰¹ La loi n° 2001-476 du 09 août 2001 d'orientation sur l'organisation générale de l'administration territoriale et la loi n° 2001-478 du 09 août 2001 portant statut du District d'Abidjan ont introduit un certain nombre de réformes qui, en raison de leur nouveauté, ne peuvent faire l'objet d'un développement dans cette étude.

¹⁰² *Ibidem*, Titre II, Le Conseil de la Ville d'Abidjan, article 6.

Les dispositions législatives et réglementaires relatives aux conditions d'application de la « communalisation » en Côte d'Ivoire ont prévu de transférer aux collectivités locales un certain nombre de compétences des services centraux et d'encourager la participation des populations au développement de leur cité. Une partie de ses compétences concerne la gestion urbaine et comprend la participation à l'élaboration des plans d'urbanisme directeurs, l'élaboration des plans d'urbanisme de détail, l'étude de projets de lotissements et l'instruction des dossiers de permis de construire. Des décrets viennent identifier les domaines suivants comme étant transférés aux communes : la culture, la santé publique, les espaces verts (pépinières, parcs et jardins), l'urbanisme et la construction, les bornes fontaines et les puits, l'éducation, l'hygiène publique vétérinaire, la matière sociale¹⁰³. En lien avec les domaines transférés, un programme triennal, conçu par le conseil municipal et approuvé par la tutelle, est mis en exécution. Il renferme l'ensemble des initiatives de développement des communes, en rapport avec les orientations nationales. Pour la ville d'Abidjan, le conseil a la responsabilité de tout ce qui se rapporte à la voirie urbaine, à l'éclairage public, à l'urbanisme de la ville, aux jardins et parcs publics, aux abattoirs de la ville, aux cimetières et aux autorisations d'exploitation des taxis, ainsi qu'aux investissements et aux actions de développement à caractère urbain. Cependant toutes ces actions sont soumises à l'approbation de la tutelle.

Avec les maires des 10 communes, le maire de la ville d'Abidjan constitue la municipalité d'Abidjan à laquelle échoient la préparation et l'exercice du budget ainsi que la gestion des revenus et du patrimoine de la ville. Ce budget est alimenté par les recettes fiscales, les taxes sur les prestations et services, une ristourne versée par chacune des 10 communes et par une subvention de l'État, laquelle assure actuellement plus de 53% des ressources. La ville d'Abidjan dispose de l'autonomie financière, le maire étant l'ordonnateur du budget. Il a aussi le pouvoir de contrôle de la comptabilité et exécute les règlements de police et les décisions du conseil. Mais une disposition réglementaire introduite en 1985, qui modifie la loi de 1980, subordonne son pouvoir à la politique du gouvernement : « il est responsable de la mise en œuvre dans la commune de la politique de développement économique, social et culturel définie par le gouvernement »¹⁰⁴.

En l'absence de mesures d'accompagnement qui auraient pu aider communes et ville d'Abidjan à faire face à leurs nouvelles responsabilités, ces structures ne peuvent pas toujours assurer efficacement les services attendus. La commune du Plateau a passé un contrat avec une société privée spécialisée sur les questions d'aménagement pour assurer un double travail de formation du personnel municipal en place et de production des documents d'urbanisme.

¹⁰³ Ces domaines sont respectivement traités par les décrets 86-448, 86-449, 86-450, 86-451, 86-452, 86-453, 86-454, 86-455.

¹⁰⁴ La loi n°80-1180 du 17 octobre 1980, relative à l'organisation municipale, modifiée par la loi n° 85-578 du 29 juillet 1986, Titre III, chapitre 3, article 65.

Néanmoins, pour gérer les services définis par la loi, les mairies se dotent de structures. Au niveau de la ville d'Abidjan, en dehors du cabinet du maire, des services financiers et administratifs standards, le dispositif (administratif) comprend des services chargés des transports, des concessions, de la culture, de l'éducation, des affaires sociales, des sports, de l'hygiène publique, de l'environnement, des travaux, des études et d'urbanisme.

La gestion des ordures et la réalisation d'équipements illustrent mieux ce processus de transfert de compétences aux communes et à la ville d'Abidjan. Pour la gestion des ordures ménagères, la ville a maintenu la concession faite par le conseil municipal d'Abidjan dès 1956 en cédant le marché de la gestion des ordures ménagères et du balayage des marchés et des rues de la ville à des acteurs privés¹⁰⁵. Les 900 000 tonnes d'ordures collectées chaque année sont déversées à la décharge municipale d'Akouédo¹⁰⁶. Si la gestion des ordures ménagères préoccupe la ville d'Abidjan, sa charge financière par contre est jugée insupportable¹⁰⁷. C'est pourquoi la municipalité n'a cessé de négocier avec SITAF puis ASH pour la réduction des coûts d'exploitation. Cependant, cette attention particulière des municipalités ne parvient pas à juguler les insuffisances du système de gestion des ordures d'Abidjan. En effet, plusieurs communes dont le Plateau, considéré comme la vitrine de la ville enregistrent de plus en plus d'amoncellements d'ordures dans leur périmètre. Ce déficit des services va même résister à la série de mesures de réhabilitation ainsi qu'aux actions de contrôle de la collecte des déchets domestiques par le BNETD. Cette gestion difficile des ordures ménagères est depuis des années un point litigieux des relations entre la ville et certaines communes dites nanties. Des initiatives prises apparemment de façon désintéressée par ces dernières pour gérer localement les ordures se sont rapidement muées en une volonté de retrait du système de gestion des ordures de la ville d'Abidjan avec en perspective le refus de verser les droits financiers afférents à cette dernière.

¹⁰⁵ De 1956 à 1990, monopole de SITAF émanant d'une société française (Société de transports automobile africains) ; remplacé par celui de ASH INTERNATIONAL jusqu'en 2000, avant l'ouverture du marché à l'entreprise CLEAN BORD CI.

¹⁰⁶ Cette décharge située entre la Riviera et Bingerville est localisée dans l'environnement immédiat du village ébrié d'Akouédo dont elle occupe le terrain depuis l'époque coloniale. La cohabitation des deux entités est jalonnée de crises en raison, d'une part, des litiges fonciers opposant le village à la métropole d'Abidjan et, d'autre part, de la mauvaise gestion de la décharge techniquement dépassée. Elle est en passe d'être délocalisée et remplacée par un centre d'enfouissement.

¹⁰⁷ Dans les années 1990, l'exécution de cette tâche coûte à la ville 3,9 milliards de francs CFA, soit plus d'un tiers de son budget.

Face aux intentions réelles de ces communes, la ville d'Abidjan a dû réaffirmer sa propriété exclusive sur la décharge municipale¹⁰⁸.

En dehors de ce service concédé, la ville d'Abidjan intervient directement au niveau des communes pour la réalisation de divers équipements. Il s'agit généralement de centres de santé, dispensaires, centres communautaires (dont le célèbre centre pilote de Port-Bouët), écoles primaires, lycées municipaux, aires de sport, centres multimédias, aménagements de carrefours et rénovation de ces équipements si les communes les ont déjà. Pour ce qui est de la capacité réelle des communes à réaliser ces types d'équipements sur leur propre budget, même celles qualifiées de nanties restent réservées et reconnaissent avoir été jusque-là réduites à ne prendre le plus souvent en charge que la maintenance de l'existant¹⁰⁹. Ces interventions dénotent le soutien de la ville aux actions des municipalités. Celles-ci entrent dans le cadre de la politique de modernisation et d'amélioration du cadre de vie de la métropole. Elles sont soutenues par les quotes-parts financières des communes au budget de la ville. Entre 1986 et 1990, Attécoubé, Koumassi et Yopougon ont ainsi été dotées de lycées municipaux. Des classes destinées à l'enseignement primaire, des blocs sanitaires, des complexes sportifs sont en outre réalisés dans toutes les communes. Par ailleurs, on assiste à la création d'espaces verts disséminés dans la ville. Sont à mettre également à l'actif de la ville l'éclairage public des certains quartiers, la réalisation des cimetières d'Abobo et de Yopougon, le pavillon des prématurés de Cocody, la PMI de Locodjro et la maternité de Williamsville. Le domaine de l'hygiène n'a pas été négligé puisque trois postes de dépotage de camions de vidange des fosses septiques ainsi que des urinoirs publics et des infrastructures d'assainissement ont été réalisés. Est aussi en projet la construction de toilettes publiques. Au plan culturel et social, une grande bibliothèque municipale, un centre artisanal et une ferme avicole ont vu le jour. La moisson peut sembler maigre au regard des besoins, mais cette activité de la ville dans le domaine social, par l'exécution de ces travaux, nécessite la mobilisation de près de la moitié du budget. Dans l'élaboration de leur bilan, les communes revendiquent la paternité de ces équipements occultant du coup une quelconque référence à la ville.

¹⁰⁸ « Si nous interdisons à ces communes de déverser leurs ordures à la décharge municipale et que nous leur rappelons le principe selon lequel l'on ne peut collecter ses propres ordures pour les déverser sur le territoire d'autrui, il est clair qu'ils comprendront que ce n'est pas la peine, car nous les voyons mal en train de créer des décharges dans leur propre commune ». La solution finalement adoptée pour une meilleure gestion a été de casser le monopole d'ASH, partagé depuis 2000 avec CLEAN BORD CI. Au niveau local, il est désormais permis de sous-traiter la pré-collecte des ordures ménagères avec des prestataires privés, des associations, ONG etc.

¹⁰⁹ S'exprimant sur les futurs aménagements dans le cadre du programme triennal 2001-2003, la Direction des Services techniques de la mairie du Plateau estime qu'à partir d'un budget d'un milliard de francs CFA, la commune peut faire des investissements.

Prise dans ce contexte général de crise financière, la ville est, dans sa recherche de ressources supplémentaires, confrontée aux contraintes du cadre réglementaire qui limite ses possibilités de construire des marchés et des centres commerciaux. Mais, de plus en plus, elle tente de s'en affranchir avec l'expérience de la réalisation du parc d'attraction de Treichville et du projet de réalisation de centres commerciaux à Adjamé et au Plateau. Ces exemples révèlent une tendance déterminante de la politique de décentralisation. Cependant, la crise économique persistante en amenuise l'impact tant au niveau local qu'au niveau de la métropole. Ce qui hypothèque plusieurs projets de développement communaux et urbains.

III. LES TERMES D'UNE NOUVELLE GESTION À INVENTER

Des recompositions territoriales et administratives sont à l'œuvre dans les grandes villes ouest-africaines et concernent la structuration de périmètres planifiés toujours plus grands (Région de Dakar, Grand Abidjan). Les bassins de vie des populations se sont élargis et les fonctionnements par réseau désenclavent les espaces autrefois considérés. Il s'agit ainsi pour les acteurs de l'urbain d'identifier de nouveaux territoires dont l'échelle d'analyse favorise non seulement la compréhension des organisations mais aussi leur gestion. Certaines questions comme celles du transport ou du logement doivent être aujourd'hui appréhendées, non plus à l'échelle de la ville, mais à celle d'une métropole pour une répartition plus équilibrée des futures infrastructures.

Concernant la gestion des territoires urbains, dans un contexte de moyens financiers limités, il se dégage une double volonté de maîtrise de l'extension tout en veillant au rééquilibrage interne du développement urbain. Ici comme dans d'autres territoires, la densification de l'existant ou des toutes nouvelles extensions peut être appréhendée comme une solution aux écueils d'un constant grignotage des terrains encore disponibles. Cette densification, déjà pratiquée à des degrés divers selon les pays, remettra en question à moyen terme les paysages urbains et les modes de vivre la ville.

Reste la question de l'identité des gouvernants. La décentralisation s'est accompagnée d'une fragmentation des compétences et des initiatives. Raisonner en termes de gouvernance permet de réfléchir aux formes de coordination à trouver, non seulement entre les différents acteurs, mais aussi entre les abondantes règles et principes d'aménagement des actions envisagées. À Dakar comme à Abidjan, la multiplication des structures et des acteurs ainsi que les chevauchements de compétences peuvent parfois donner l'impression d'une certaine confusion, d'une dissolution des responsabilités. Cette nouvelle organisation des pouvoirs gouvernant la ville devrait s'accompagner d'une culture inédite faite d'articulations, mieux encore de partenariats et de compromis. Maillon fort de la décentralisation, les maires se sont vus confier des responsabilités en matière d'aménagement mais sont en réalité faiblement associés à l'élaboration des schémas directeurs toujours

exécutés par l'État. Cette situation renvoie au décalage existant entre les nouvelles compétences assignées aux maires dans le cadre de la décentralisation et les pratiques développées entre les différentes instances en présence. Les organisations de l'État entretiennent, dans le domaine de l'aménagement, une position dominante vis-à-vis des structures municipales qui comptent cependant en leur sein des individus compétents sur les thématiques abordées. Les objectifs et le contenu du projet d'aménagement, encore majoritairement dessiné par les techniciens de l'État, ne sont pas partagés. Autrement dit, dans ce cas de figure, le projet n'est pas un outil de mobilisation et ne peut produire une quelconque cohésion entre les acteurs. Or certains analystes s'accordent à penser que « [...] ce qui fait le territoire, c'est la cohésion de ses acteurs » (Collectif, 1998, p. 15). La maîtrise du développement du territoire à moyen et long terme, le sens donné au territoire, sont étroitement liés au niveau de reconnaissance et d'interaction entre les acteurs. Ici, chaque structure concocte son propre projet, avec des logiques spécifiques, une vision personnelle (institutionnelle ?) d'une société urbaine à asséoir, indépendamment de ce qui a pu être pensé en d'autres lieux de décision. L'absence de communication entre les services des différents ministères, impliqués dans l'aménagement des villes sur des thématiques transversales ou complémentaires, reflète la quasi-absence de culture partenariale là où elle devrait être affichée en modèle de gestion.

Pour impulser du développement urbain, les collectivités locales ont besoin de disposer de ressources propres et/ou d'allocations accordées par l'État qui se retire d'un certain nombre de dossiers. Face à un hypothétique transfert de ressources au niveau local qui tarde à se concrétiser et à des ressources propres particulièrement limitées, les maires envisagent de manière plus importante des collaborations avec les acteurs du secteur privé. Ils tentent de créer de la valeur ajoutée et d'attirer des entrepreneurs, au sens large du terme, pour faire évoluer la ville. Cet objectif a tendance à privilégier des investissements au coup par coup, sans réflexion d'ensemble sur l'évolution de la ville et indépendamment de toute planification urbaine. Le risque de ce type de pratique est de voir émerger une gestion à deux vitesses produisant un développement différencié du territoire urbain, réservant les secteurs les plus rentables à l'investissement privé. Quant à l'approche combinée d'un développement durable, elle n'est plus ici qu'un idéal à atteindre.

Concernant la place de la société civile dans la gestion et l'organisation des villes, différents niveaux de discours et d'affichage de principes peuvent être interrogés. Certes, la décentralisation fait du citoyen un acteur incontournable puisqu'il est au fondement même du régime démocratique envisagé. Il appartient cependant à chaque maire de rendre valide l'idée de participation des citoyens aux orientations des politiques et des outils mis en place pour administrer leur quotidien et aménager leur lieu d'habitation. Il convient toutefois de se référer à un contexte international, favorable à l'expression de cette citoyenneté, qui devrait à terme influencer les

gouvernements locaux et nationaux dans leurs pratiques. À Istanbul, en juin 1996, au sommet mondial des villes (Habitat II) organisé par les Nations-Unies, une nouvelle conception des politiques urbaines a été clairement affichée. Les politiques urbaines pour être efficaces doivent être horizontales, globales, partenariales ; cette conception contribue à placer le citoyen parmi les partenaires potentiels. À l'occasion de la conférence, l'UNESCO déclarait : « il faut remettre le citoyen au centre des choix et des décisions, afin qu'il contribue à recréer la ville plurielle, véhicule de culture » (Lettre de MOST, 1996).

Les formes de la participation sont plurielles, elles peuvent s'envisager à travers l'intervention d'une ONG, d'une association ou de regroupements informels (parfois en appui à des figures de la société civile) qui se mobilisent pour offrir un cadre d'expression et d'action des citoyens. Au Sénégal, l'ONG ENDA-GRAF a, par exemple, initié les Comités locaux de développement (CLD), espaces de concertation destinés à mieux ajuster les points de vue et les initiatives des différents acteurs de l'urbain. Toujours au Sénégal, face à la dégradation générée par l'activité du marché Castors, des habitants ont créé, en 1998, une Association pour la sauvegarde et la défense des intérêts de la cité (ASDIC)¹¹⁰. Il s'agit d'informer, éduquer, et de sensibiliser la population aux problèmes environnementaux, d'insécurité, de nuisances sonores et de circulation. Autrement dit, cette association s'implique dans l'amélioration du cadre de vie du quartier. Concernant Abidjan, on pourrait également citer la création, en 1996, de l'Association des résidents de Bonoumin-village (ARBV)¹¹¹, à la faveur d'un problème récurrent d'inondation. En réalité, au-delà du traitement des inondations, ce sont des questions d'aménagement et plus particulièrement d'assainissement qui ont du être abordées.

Analyser les formes de participation permet de mettre à jour des expériences portées par des minorités actives. Cette réalité constitue un premier pas vers la participation mais reste encore éloignée d'une participation massive.

CONCLUSION

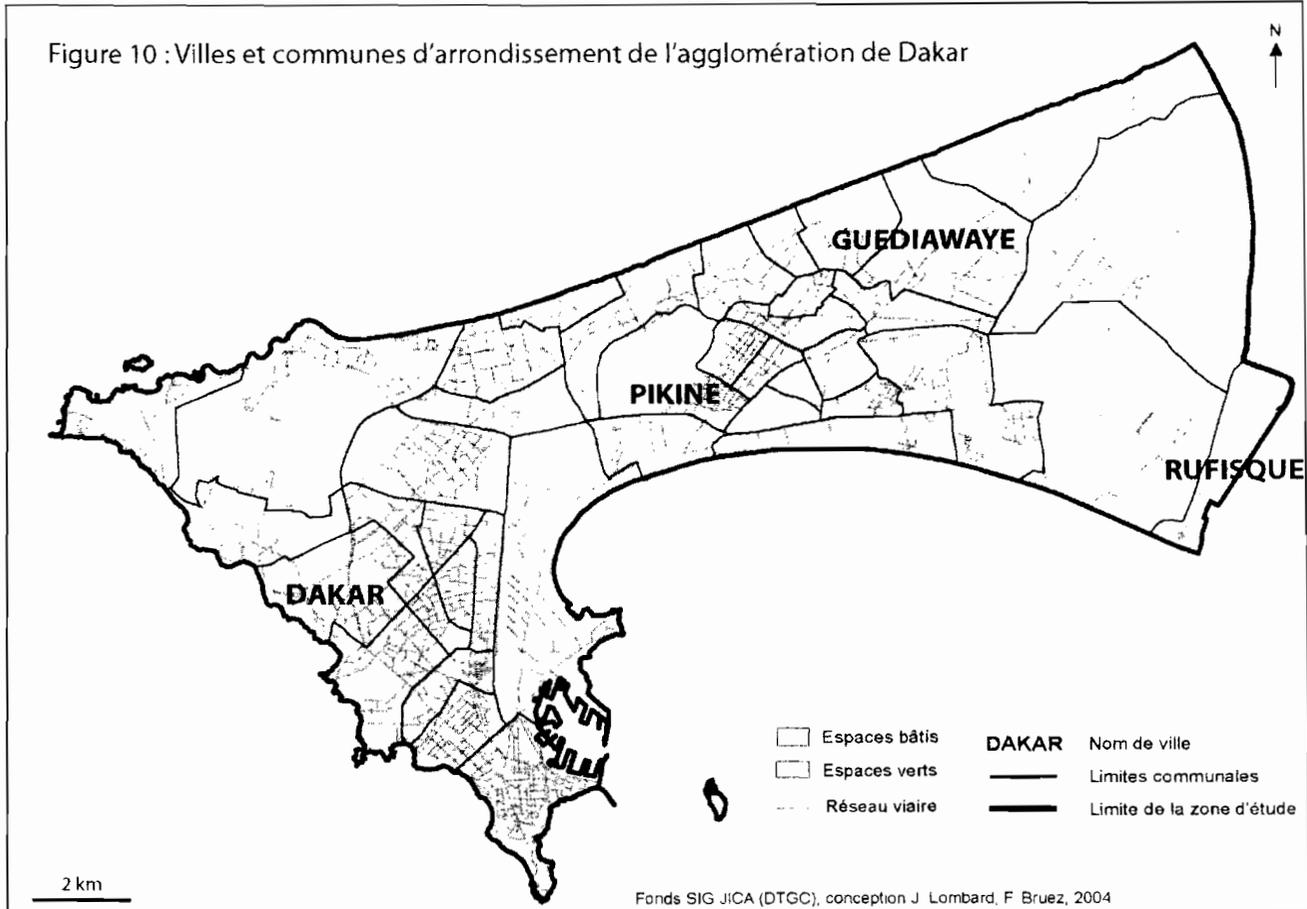
À l'instar d'une évolution observée en Europe, la planification technocratique et bureaucratique connaît aussi des limites dans les villes ouest-africaines. Dans un contexte de réduction budgétaire, les acteurs de l'urbain semblent être plus conscients de la nécessité d'être en prise avec les réalités de terrain, avec les dynamiques de la société pour une gestion plus pertinente. Il

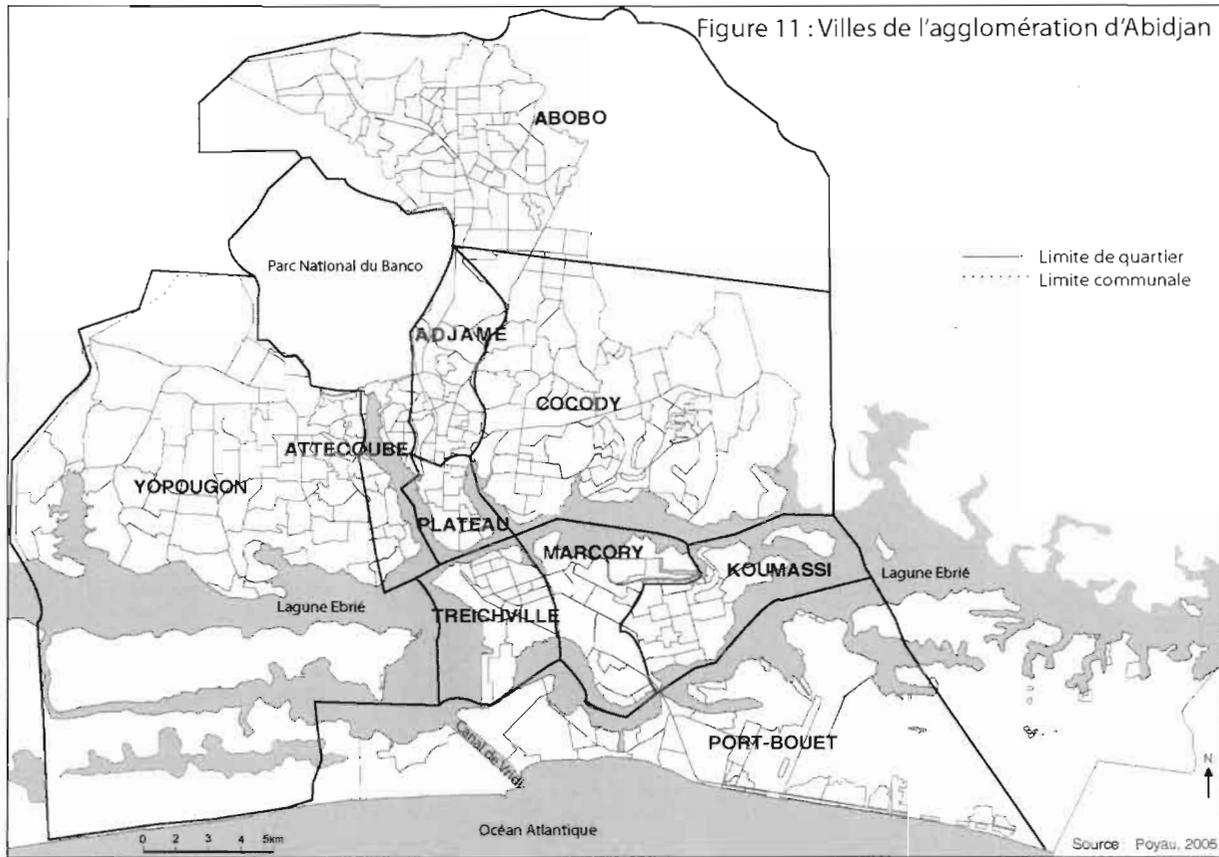
¹¹⁰ Habitants implantés dans le quartier de longue date et résidant dans les cités Géographique, NOSOCO, PTT, TP SOM, Élevage et Castors.

¹¹¹ Quartier résidentiel situé dans la commune de Cocody au nord de la Riviera 2. Il est bâti sur un site au confluent de deux talwegs dont certaines pentes atteignent 10 %. Les eaux pluviales parcourent les voies non bitumées qu'elles ravinent ou alors stagnent par endroits.

s'agit, d'une part, de développer des instruments de connaissance de la ville et de ses composantes en constante recomposition ; d'autre part, d'avoir la possibilité d'une pratique de réajustement des politiques au gré des évolutions de l'offre et de la demande. Cette attente en flexibilité émerge dans un contexte de décentralisation qui s'accompagne de l'apparition d'une plus grande palette d'acteurs concernés par la gestion urbaine. La difficulté est de trouver les outils d'une proximité entre gestionnaires et usagers de la ville mais aussi d'assurer une nécessaire coordination entre les différents intervenants du gouvernement urbain. L'articulation des échelles d'intervention et des diverses politiques à l'œuvre devient une préoccupation incontournable et nécessite une évolution des modes de faire. Comment passer d'un mode d'intervention vertical, cloisonné, à un mode transversal et partenarial ? Comment échafauder une stratégie territoriale commune ? Ces préoccupations renvoient au temps nécessaire à l'évolution des mentalités et des pratiques d'acteurs qui cherchent le plus souvent à légitimer et étendre leurs compétences, s'engouffrant dans le jeu de la concurrence. La recherche d'une gestion de proximité devrait s'accompagner d'une plus grande attention aux expressions ascendantes. L'action de la société civile a souvent pris la forme de la contestation mais elle peut, à condition de bénéficier de lieux d'expression, devenir aussi force de proposition et être alors considérée par les élus sur un certain nombre de dossiers, tout en veillant au respect de l'intérêt général. Cette autre manière de gouverner la ville oblige non seulement à un changement des pratiques actuelles et à l'acquisition de nouvelles logiques d'intervention mais aussi à toujours plus de démocratie.

Figure 10 : Villes et communes d'arrondissement de l'agglomération de Dakar





CONFLITS DE COMPÉTENCES ENTRE ACTEURS PUBLICS DANS LA GESTION DES MARCHÉS D'ABIDJAN ET DE DAKAR

Sylvie Bredeloup

I - LES CONSÉQUENCES DE LA DÉCENTRALISATION SUR LA GESTION DES MARCHÉS URBAINS

1.1. Une redéfinition des compétences entre les services de l'État

Depuis la dernière réforme sur la décentralisation (1996), les 19 communes d'arrondissement de la ville de Dakar sont dotées de personnalité morale et d'autonomie financière¹¹². Elles ont dorénavant compétences pour promouvoir le cadre de vie des populations, entretenir au quotidien les équipements scolaires, sanitaires, socioculturels et sportifs ainsi que le réseau d'éclairage public, réaliser des petits travaux d'assainissement et d'hygiène, participer à la collecte des ordures ménagères, entretenir les rues et gérer les marchés de

¹¹² À Dakar, des mémoires de fin d'études, réalisés par des étudiants préparant à l'ENEA un diplôme de gestion des collectivités locales et de l'environnement, ont été consultés ; certains de ces étudiants ont par la suite été contactés et interrogés par les chercheurs de l'équipe. Par ailleurs, C. Dufilh, inscrite en maîtrise de géographie à l'université d'Aix-Marseille I, a travaillé début 2003 sur l'impact de la décentralisation sur le fonctionnement du marché Castors. Ce travail exploratoire, réalisé en collaboration avec l'Institut sénégalais de recherches agricoles (ISRA), a été repris et élargi par S. Bredeloup qui a pu observer les modalités de fonctionnement sur d'autres marchés (Tilène, Colobane). À Abidjan, un travail collectif sur les marchés a été réalisé, regroupant B. Bertoncello, C. Botti-Bi, S. Bredeloup, A. Poyau et M.-R. Zouhoula Bi.

quartiers en attribuant les cantines et les places. Dans ce contexte, elles sont habilitées à gérer les 28 marchés de quartiers. En revanche, la gestion des six grands marchés centraux de la ville (Sandaga, HLM, Castors, Gueule Tapée, Colobane, Kermel) relève de la compétence de la ville de Dakar au grand désarroi des conseils municipaux d'arrondissement qui entendaient, au travers de la collecte des taxes, accroître notablement leur budget de fonctionnement. Cela étant dit, on ne peut pas parler de tutelle d'une instance sur l'autre dans la mesure où les décisions prises par les mairies d'arrondissement ne sont pas soumises à approbation de la ville de Dakar (figure 12).

En Côte d'Ivoire, la mise en place en 1980 des 10 communes d'Abidjan (Abobo, Adjamé, Attécoubé, Cocody, Koumassi, Marcory, Plateau, Port-Bouët, Treichville et Yopougon), dotées d'une autonomie juridique et financière, n'a pas donné lieu au même redécoupage au sein des équipements marchands. Les marchés publics de la ville sont gérés par les communes. Un seul conflit de compétence se joue à propos de la gestion du marché du Plateau entre la mairie communale et la mairie d'Abidjan installée précisément dans cette commune. La ville d'Abidjan, autorité municipale supérieure créée depuis la première grande loi de décentralisation, a été remplacée tout dernièrement (Conseil des États généraux de juillet 2002) par le district qui est responsable de toutes les questions relatives à l'ensemble du territoire urbain d'Abidjan (figure 13).

Au Sénégal, la loi détermine les recettes fiscales de la commune d'arrondissement qui étaient jusqu'à présent perçues par la ville. La mairie d'arrondissement peut donc prélever des patentes et taxes complémentaires auprès des commerçants exerçant leur activité sur les marchés de quartier ou sur tout emplacement en tenant lieu, ainsi que des droits de place sur les mêmes marchés, des taxes sur le stationnement et la location sur des portions de la voie publique. La mise à disposition de ces ressources aux communes d'arrondissement a été assortie d'une délimitation précise de leur compétence territoriale. De fortes disparités apparaissent entre communes en lien avec le niveau d'équipement préalable, l'attractivité de ces équipements et le poids démographique. Mais les recettes fiscales obtenues par toutes les communes alimentent d'abord les caisses de la ville de Dakar laquelle doit ensuite en rétrocéder une partie aux communes d'arrondissement.

En Côte d'Ivoire, l'autorité de l'État continue également à s'exercer sur la fiscalité communale. Seul l'État est habilité à autoriser une nouvelle fiscalité et à en déterminer le caractère national ou local. Il a également pleine autorité pour se réserver les taxes les plus lucratives (impôts fonciers). En tant que receveur unique, il est habilité à apprécier la part du produit d'impôt collecté qui revient aux communes. Le reversement de l'impôt foncier aux communes d'Abidjan s'élevait en théorie jusqu'en 1997 à 40 % de son produit. Le Trésor ne fournissait pas d'états permettant de vérifier le montant des reversements, limitant son action à une simple déclaration. En 1998, estimant sur la base des émissions d'impôts que le niveau de recouvrement était en nette diminution,

L'État ivoirien procéda à un « réajustement », ne reversant plus que 30 % de son produit. Depuis la mise en place du district, en 2003, la gestion de la fiscalité a encore évolué. Désormais, chaque commune conserve les 40 % ou 30 % du budget qu'elle rétrocédait auparavant à la ville d'Abidjan.

1.2. Les textes de loi : source de malentendus et objet de réinterprétation au Sénégal

Les textes législatifs définissant les responsabilités respectives de l'État sénégalais, de la ville de Dakar et des mairies d'arrondissement conservent quelques imprécisions. La ville ne dispose pas d'un droit de tutelle sur la mairie d'arrondissement qui peut prendre des décisions unilatéralement, sans avoir besoin de l'approbation du maire de Dakar. Les compétences de l'une et l'autre sont, en principe, listées dans le code des collectivités locales mais les critères de différenciation ne sont pas énoncés dans la loi bien que des commissions aient été constituées pour éclaircir la situation et fixer des critères.

Une première équivoque est apparue autour des notions de marchés de quartiers et marchés de ville. Les marchés de quartier sont considérés comme des marchés de proximité destinés à approvisionner en biens courants la population locale. La distinction établie entre marchés de ville et d'arrondissement repose sur des critères fluctuants. Tour à tour les opérateurs publics mettent en avant l'effectif commerçant, le rayonnement différencié ou le niveau de spécialisation du marché. Pour les uns, un marché de ville doit contenir au minimum 1 000 places et s'étendre au-delà d'un hectare, pour d'autres, un marché spécialisé dans la commercialisation des fruits et des légumes a nécessairement une vocation qui dépasse la sphère locale. Que dire des marchés situés à la frontière de deux communes d'arrondissement dont le rayonnement s'étend à l'échelle intercommunale ? Qui est habilité à les gérer ?

Un certain nombre de marchés sont chapeautés à la fois par la ville de Dakar et une mairie d'arrondissement. Cette gestion bipartite suppose au préalable d'avoir identifié le périmètre d'intervention des deux instances municipales et opéré une distinction entre l'intérieur et l'extérieur du marché, entre les installations implantées sur la voie publique et le marché originel, entre la halle en dur et les installations précaires sur le pourtour du marché. À l'évidence, ce type de partition est soumis à variation, en l'absence d'un recensement exhaustif des commerçants et d'une cartographie actualisée des emplacements qui permettraient avec précision de matérialiser cette frontière. Les délimitations opérées par les agents municipaux ne peuvent être qu'approximatives, incertaines et fluctuantes dans un univers où règne le colportage. On peut également s'interroger sur le partage de responsabilités réalisé entre les collecteurs et les contrôleurs, deux catégories d'agents municipaux qui sont employées indifféremment par les deux instances étatiques mais dans des conditions financières et statutaires différentes.

Comment se répartissent-ils les espaces de collecte ? Y a-t-il complémentarité ou concurrence entre leurs activités ? Tout semble dépendre de la personnalité des agents, de leur statut (fonctionnaire ou contractuel), de leur ancienneté dans la profession, du comportement des commerçants, de la taille du marché et du niveau de pression exercé par leurs employeurs respectifs.

Autrement dit, en l'absence de critères précis, objectifs et incontestables, les attributions respectives restent, en définitive, soumises à l'appréciation et donc à l'arbitrage de quelques-uns, sans qu'un texte puisse sous-tendre ces décisions. Des tractations au cas par cas se trament ; quand un maire d'arrondissement est puissant politiquement, il peut récupérer la gestion d'un marché de ville ce que ne pourra pas faire son collègue moins bien implanté sur la scène politique. Rien n'est acquis ; ces renégociations sont permanentes entre les instances municipales au gré de la conjoncture politique. Enfin, cette partition ne tient pas compte des évolutions possibles : un maire d'arrondissement, qui a entrepris des investissements importants pour l'aménagement d'un grand marché implanté sur sa commune, est en droit de contester la confiscation de la gestion de ce marché par la ville de Dakar au prétexte de son nouveau rayonnement. Est-ce à lui de continuer à gérer les retombées négatives (embouteillages, nettoyage des voies routières) du dynamisme de cet équipement marchand quand la ville décide de récupérer l'argent des taxes ? Sans système de péréquation, l'organisation ainsi déclinée semble profiter à la ville de Dakar. Le fonds de dotation, système initié par le ministère des Finances et des Collectivités locales et qui doit permettre le partage des fonds entre communes d'arrondissement et ville de Dakar, ne semble pas bien fonctionner ni permettre un rééquilibrage notable.

II - UNE GUERRE POUR LE PATRIMOINE

Au Sénégal, les dernières réformes de décentralisation ont conduit les nouvelles instances municipales à entreprendre des démarches pour accroître leurs chances de dégager des revenus importants. C'est ainsi que le maire de Thiaroye-Djiddak Kao (ville de Pikine) accusait le maire de Guédiawaye d'essayer de modifier les limites de sa localité dans l'espoir d'y intégrer les marchés de Peund, Niati Mbar et Boubess attribués, par décret du 30 août 1996, à la commune de Thiaroye (Ndiaye, 1998). D'autres encore comme la mairie de Pikine et celle de Thiaroye-gare se sont disputées un temps le marché du même nom, introduisant des recours auprès du représentant de l'État et affectant sur les lieux, en pleine illégalité, des percepteurs pour collecter des taxes municipales.

Après 1996, le marché Castors, dont le rayonnement est grandissant, a été identifié comme marché de ville par les autorités publiques en dépit des protestations de la toute nouvelle mairie d'arrondissement qui entendait bien se donner les moyens de ses ambitions. Très prisé pour ses produits frais en provenance des Niayes, le marché Castors a progressivement débordé sur les

rues adjacentes, conduisant à des conflits d'usage avec les riverains. Les revendications du maire de la commune d'arrondissement, un opposant libéral, ne trouvèrent aucun écho auprès du maire de Dakar, l'un des barons socialistes. Les tensions accumulées ont conduit les collecteurs payés par la ville à ne pas rendre compte de leur activité à la mairie d'arrondissement entre 1997 et 2000. De surcroît, elles ont poussé la mairie de Dakar à créer un compte d'attente où le produit des taxes sur le marché était rassemblé en lieu et place d'une caisse commune à l'instar des autres marchés de la ville. À cette époque, les commerçants, qui squattaient les rues bordant le marché, furent régulièrement déguerpis sur ordre du maire de Dakar. Avec l'avènement des délégations spéciales¹¹³, un premier pas a été franchi pour permettre à la commune d'arrondissement de bénéficier davantage de ressources tirées de ce marché. L'argent issu de la collecte des droits et taxes sur les marchés a été reversé à la commune d'arrondissement, les collecteurs de la ville travaillant, de concert, avec la mairie de Dieupeul-Derklé. Ce *gentlemen agreement*, arrêté entre la délégation spéciale et la mairie d'arrondissement, a pu être reconduit alors qu'un nouveau député maire, libéral, prenait la tête de la mairie de Dakar. Le nouveau maire de la commune d'arrondissement de Dieupeul-Derklé, lui-même libéral, a essayé de négocier un accord plus formel avec son collègue. En 2001, il lui a proposé un protocole visant à obtenir la gestion intégrale du marché Castors tout en acceptant de partager les ressources avec la ville de Dakar. Les collecteurs de la commune et de la ville depuis lors reversent l'argent de la collecte à la commune d'arrondissement. Ces dépôts sont ensuite acheminés à la Perception de la ville et placés dans une caisse commune. La commune d'arrondissement ne récupère jamais directement ces fonds ; elle peut néanmoins évaluer le montant de ses besoins, en référer à la mairie de Dakar et à ses conseillers municipaux qui détiennent le pouvoir de débloquent les crédits correspondants. Une étape a encore été franchie dans la négociation : la commune d'arrondissement de Dieupeul-Derklé a obtenu la gestion complète du marché Castors ce qui n'empêche pas les collecteurs de la ville de s'y rendre régulièrement pour y opérer des contrôles ni les collecteurs de la ville de continuer leur travail. Comment interpréter cette évolution ? Il semblerait que les pressions répétées de la commune d'arrondissement aient porté leurs fruits. À moins que la mairie de Dakar ait voulu se débarrasser d'un dossier encombrant et finalement peu rentable. Le marché rapportait en 2001 près de 10 millions de francs CFA alors que le budget global de la ville de Dakar s'élevait à 12 milliards de francs CFA (Dufilh, 2003).

¹¹³ Les délégations spéciales sont des structures transitoires mises en place en janvier 2002, en remplacement des élus locaux jusqu'aux élections du 12 mai 2002 ; elles étaient chargées d'assainir la gestion des collectivités locales. Les fonctionnaires d'État qui y participaient se sont rendus notamment sur les marchés pour témoigner de l'état de délabrement ou de dysfonctionnement de ces lieux publics dans la perspective d'y remédier.

Le marché de Tilène est, quant à lui, cogéré par la commune d'arrondissement de la Médina et la ville de Dakar. Ce qui entraîne de nombreux blocages, chacun voulant gérer à sa manière. La répartition spatiale des responsabilités qui est d'ailleurs fixée par une convention est, à ce propos, intéressante : l'attribution des places et la définition des tarifs, la collecte des taxes ainsi que l'entretien du marché - en bref, la gestion quotidienne du marché - est à la charge de la commune d'arrondissement de la Médina. Les grosses réparations d'infrastructures, en revanche, sont assurées par la ville de Dakar. La commune d'arrondissement n'a pas compétence pour recruter des agents, mais elle peut engager contractuellement des collecteurs dont les salaires sont inférieurs à ceux de leurs collègues payés par la ville.

La commune d'arrondissement de Fass-Gueule Tapée-Colobane, en revanche, n'a pu récupérer qu'une infime partie de la gestion du marché de Colobane divisé en deux sections inégales. Elle ne peut taxer que les cantines installées sur le pourtour. Le marché de la Gueule tapée est également passé sous l'entière responsabilité la ville de Dakar alors que la commune d'arrondissement ne gère que le petit marché de Fass et le marché aux poissons de Soumbédioune. Pour l'équipe municipale qui regrette de ne pas avoir été associée au projet du nouveau marché de Colobane en construction, ces décisions entraînent un sérieux manque à gagner.

Cette gestion bipartite ou concomitante des marchés par les communes d'arrondissement et la mairie de Dakar entraîne une lutte constante pour s'approprier l'espace. La terre appartient encore à l'État central si bien que les mairies n'ont aucune maîtrise de la gestion foncière. Le partage des recettes entre les deux autorités municipales est également délicat et source de conflits récurrents. Si les communes d'arrondissement gèrent les problèmes qui découlent du marché, les recettes alimentent directement les caisses de la ville de Dakar laquelle doit ensuite en rétrocéder une partie. Or, à Dakar comme à Abidjan, les taxes sur les marchés représentent une ressource primordiale pour les mairies qui n'ont d'autres ressources que la dotation annuelle de l'État qui est attribuée en fin d'année.

III - LES EFFETS PERVERS DE LA RÉGIONALISATION

3.1. Dakar ou une « cantinisation » poussée de la ville

La création des communes d'arrondissement a favorisé indirectement la multiplication des étals et cantines sur le pourtour des marchés, autrement dit la « cantinisation » de la ville. Elle a également contribué à la prolifération des marchés périodiques. Pour acquérir des recettes supplémentaires, les communes, qui n'avaient pu obtenir la gestion des grands marchés, ont en effet autorisé les commerçants à investir la voie publique. Certaines d'entre elles sont ainsi à l'origine de la création des *louma*, ces marchés hebdomadaires nés

en milieu rural¹¹⁴ et qui dorénavant se multiplient dans la capitale sénégalaise. Le premier *loumo* dakarois s'est installé en 1970 sur l'avenue Lamine Gueye, à une encablure du célèbre marché Sandaga (Ngom, 2001). A présent, dans une ville saturée au plan foncier, tout espace public vide attise les appétits commerciaux et est convoité par les autorités municipales qui ont décidé de mieux quadriller la ville. 10 *louma* se sont installés récemment à Dakar, le long des grands axes de communication ou encore près des écoles ou des mosquées. À Gueule Tapée, les bords du canal sont envahis tous les vendredis par une succession de tables de fortune, coiffées de parasols et de bâches et installées à même le sol, sur lesquelles reposent des ballots de friperie ou d'autres objets d'occasion et de récupération ; la chaussée est prise d'assaut par les vendeurs itinérants qui investissent également les abords des boutiques et des établissements publics. Grands absents de ces rendez-vous d'un genre nouveau : les produits entrant dans l'alimentation quotidienne. Des scènes quasiment identiques se déroulent au même moment, ailleurs dans les quartiers de la capitale, sur l'avenue Front de Terre, aux abords de Soumbédioune. Le groupement des commerçants des marchés hebdomadaires du secteur informel qui comptait 300 personnes en 1970 en rassemble à présent plus de 7 000. Sur les *louma*, les taxes sont collectées exclusivement par la mairie d'arrondissement ; elles sont d'un montant identique à celui perçu sur les marchés périodiques. C'est dire l'intérêt financier que peut représenter pour ces nouvelles instances locales la gestion de ces espaces marchands.

À Abidjan aussi, le commerce informel exercé dans la rue, à domicile ou en colportage s'accroît notablement, assurant des débouchés aux citadins les plus pauvres¹¹⁵. Si les marchés hebdomadaires sont en pleine expansion dans la capitale ivoirienne, pour l'instant, l'initiative n'est pas prise par les autorités municipales mais plutôt par les villageois ébriés. Jouissant d'une extraterritorialité que leur confèrent certaines franchises vis-à-vis de la mairie, ceux-là ont revendiqué, au seuil des années 1990, la possibilité de recouvrer eux-mêmes les taxes sur les marchés pour, en retour, entretenir leur patrimoine villageois. C'est ainsi qu'une vingtaine de jeunes du village de Kouté sur la commune de Yopougon procèdent à la collecte des taxes du marché hebdomadaire accueillant des commerçants itinérants installés en Abidjan mais aussi au Ghana.

¹¹⁴ Cf. les réflexions de R.N. Van Chi-Bonnardel (1978) sur le *loumo* comme phénomène de première importance dans les campagnes sénégalaises dans les années 1960 : « la création des marchés hebdomadaires procède, dans tous les cas, de la seule initiative des populations rurales, hors de toute intervention administrative ». En pulaar, *loumo* signifie « foire de terres régulière ».

¹¹⁵ Le recensement de population de 1988 évaluait le taux de chômage d'Abidjan à 15,7 % de la population active. En outre, en raison de la jeunesse de la population, plus d'un Abidjanais sur deux est inactif. Selon l'OIT, plus de 40 % des Ivoiriens seraient employés dans le secteur informel.

À Dakar, le débordement des étals sur les pourtours des marchés permanents ainsi que la prolifération des *louma* provoquent la colère à la fois des commerçants sédentaires et des populations riveraines. Les premiers, qui paient des patentes pour travailler dans l'enceinte des marchés, ne supportent plus la concurrence déloyale générée par des commerçants itinérants des *louma* et leurs confrères installés sur la voie publique, aux portes du marché, qui sont les premiers à être en contact avec la clientèle. De violents affrontements ont opposé, à plusieurs reprises, les riverains aux marchands. Les jeunes des quartiers ont pourchassé, notamment aux abords du marché Castors, des *bana bana* qui avaient installé leurs étals devant des logements. Régulièrement depuis la mise en place des communes d'arrondissement, les populations résidant aux abords des marchés se plaignent de ne plus pouvoir accéder à leur domicile ; elles protestent contre les nuisances sonores, réproouvent l'accroissement de l'insalubrité dans leur quartier, la dégradation de leur environnement et la montée de l'insécurité. En colonisant les surfaces dévolues aux habitations et aux équipements publics, en quelque sorte sur invitation de la mairie d'arrondissement, les commerçants participent notablement à la mutation spatiale des quartiers de Dakar. Des associations de quartier se sont ainsi créées pour prendre la défense des riverains dont la position se révèle parfois ambiguë. Certains, en effet, ont loué sans vergogne à des vendeurs la partie de trottoir située devant leur maison ; d'autres encore, plus opportunistes, louent le rez-de-chaussée de leur domicile à des commerçants qui l'utilisent comme magasin ou dépôt.

3.2. Les maires entrepreneurs¹¹⁶ d'Abidjan et l'absence d'intercommunalité

À Abidjan non plus, la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur l'intercommunalité ; les 10 communes restent, pour l'instant, isolées et doivent chercher de nouvelles modalités d'intervention, essayant de prendre de court leurs voisines, se situant d'emblée dans une perspective concurrentielle. Le mimétisme peut permettre la diffusion sur d'autres territoires de certaines expériences à condition de disposer d'un recul suffisant pour évaluer le niveau de réussite. Par ailleurs, l'instance supérieure - le district d'Abidjan - ne semble jouer aucun rôle dans cette affaire : il ne modère pas la concurrence qui peut s'instaurer entre maires ni ne les conseille dans la perspective de rééquilibrer la trame commerciale.

Désireux d'entretenir une image de bâtisseur, les maires s'engagent dans le labyrinthe des financements, en trouvant les moyens de séduire d'éventuels investisseurs quand ils ne sont pas sollicités directement. Pierre Amondji, maire d'Adjamé, premier et unique élu de l'opposition au cours de la

¹¹⁶ En référence à l'ouvrage de C. Le Bart (1992).

mandature 1996-2001¹¹⁷, a véritablement *relooké* sa commune. Il a essayé de prouver son efficacité en remplissant les caisses de l'État et en équipant la commune en infrastructures commerciales plus modernes. Particulièrement attractive, la commune d'Adjamé, qui concentre le plus important marché de gros du pays, mais aussi le marché de la *Casse* s'étendant sur plus de quatre kilomètres de long ainsi que la plus importante gare routière de la ville, doit également gérer au quotidien une importante population d'actifs et de clients de passage. Au lendemain de son investiture, en février 1996, P. Amondji déguerpissait les *gbaka* du boulevard De Gaulle, rasait le *Black Market* et trouvait rapidement un bailleur de fonds pour construire le centre commercial Abrogoua puis le grand marché d'Adjamé. Appuyé par les commerçants et industriels libanais, il a innové, profitant d'un contexte étatique favorable à l'amélioration du cadre de vie pour être le premier en 1997 à entrer en campagne contre l'insalubrité¹¹⁸ et amorcer des opérations de déguerpissement. « Dès sa prise de fonction, le maire a pris le taureau par les cornes pour mettre chaque chose à sa place : véhicules, kiosques, vendeurs ambulants [...] » (La Voie, 28 janvier 1997). Au Sénégal, au lendemain de l'alternance politique de 2000, le nouveau gouverneur de la région de Dakar, Saliou Sambou, a usé de la même stratégie dans la capitale sénégalaise, orchestrant des opérations de déguerpissement dans la plupart des communes.

En dépit de la forte pression foncière, tout devient commerce à Adjamé. C'est un marché à part entière. Entre 1988 et 1998, la commune a doublé son effectif de commerçants sur les marchés (Poyau, 2000). Rapporté à la population résidente, le nombre d'étals s'est notablement amélioré : de 56 pour 1 000 en 1988, il atteignait 10 ans plus tard 99 pour 1 000, situation unique à Abidjan. Avant la construction du Shopping Abrogoua et du grand marché, ils étaient déjà plus de 23 000 recensés et taxés. Des bandes de boutiques fleurissent à proximité d'équipements scolaires et sanitaires, quand ils ne constituent pas la clôture même de ces édifices. Nombre d'espaces publics, mis ou non en valeur, sont déclassés et transformés illico presto en boutiques ou kiosques. Les trottoirs sont également envahis par les vendeurs qui déposent, à même le sol ou sur un morceau de carton, leurs marchandises ou qui circulent entre le flot de voitures. Des ponts traversant l'autoroute acquièrent la fonction de marchés suspendus ; des hangars y sont construits. Plutôt que de les déguerpir, la mairie procède comme ses collègues dakarois : elle envoie ses agents taxer les commerçants en ces différents points de la commune. Estimant qu'une politique systématique de taxation peut accroître notablement ses ressources, la mairie d'Adjamé reconnaît s'employer à attirer les commerçants

¹¹⁷ Pierre Amondji est un pionnier. Premier maire du Front Populaire Ivoirien (FPI) en Abidjan (commune d'Adjamé), sous la présidence d'Henri Konan Bédié (PDCI), il est devenu le premier gouverneur du district après que Laurent Gbagbo a accédé à la présidence de la République en 2000.

¹¹⁸ Plan d'action pour la propreté d'Abidjan, lancé par le ministre du Logement, du Cadre de vie et de l'Environnement, Kakou Tiapani.

rejetés des communes voisines en leur proposant des aires de « recasement ». C'est ainsi qu'elle a aménagé un premier site pour accueillir les vendeurs de bois refoulés d'Attécoubé et un second pour recaser des commerçants dont les stands avaient été détruits lors de l'incendie du marché de Treichville en 1997. « Recaser pour taxer », telle pourrait être la devise des services techniques de la mairie d'Adjamé. Autre stratégie mise en œuvre : la commune fait pression auprès de l'État central pour récupérer des terrains publics, dans la perspective de les déléguer à des promoteurs privés qui, après les avoir aménagés en commerce, les lui rétrocèdent quelques années plus tard. La mairie qui devient alors propriétaire de ces magasins peut établir de nouveaux contrats de location avec le commerçant, locataire. Ces pratiques semblent porter leurs fruits : les taxes sur les activités (droits de place et patentes sur les marchés, occupation du domaine public, taxes sur les taxis collectifs et pousse-pousse) représentent 44 % du budget municipal (impôts synthétiques inclus) pour l'exercice 1999¹¹⁹. Alors que les résultats dans les communes voisines semblent bien en deçà.

3.3. Privatisation de l'espace public et incendies en série

Au notable tirant sa légitimité de l'élection se substituerait progressivement le notable tirant sa légalité de sa capacité à attirer des opérateurs économiques sur son territoire. Si les modalités de gestion ont fortement évolué, les objectifs des élus locaux abidjanais sont restés presque caricaturaux : produire du visible, être en mesure de présenter dans son bilan municipal des actions tangibles que les électeurs pourront évaluer de visu. Les modalités des contrats ne semblent pas intéresser les élus qui en négligent les termes, aux risques de dysfonctionnements graves. Les maires sont, avant tout, préoccupés par le temps court de leur mandat et ce sont les techniciens qui assurent, dans des conditions souvent difficiles, la gestion quotidienne dans la durée. Cette constatation est aussi valable pour Dakar. Les mairies d'arrondissement veulent à tout prix récupérer un maximum de recettes auprès des commerçants sans évaluer sur le long terme les risques d'une telle attitude. Implicitement, ils préconisent une privatisation de l'espace public. « *Les mairies se nourrissent des marchés sans gérer les problèmes d'environnement* », faisait remarquer un commerçant. L'augmentation de leurs budgets dépendant du nombre de commerçants imposables, les communes contribuent à un étalement des marchés au détriment des quartiers riverains qui subissent une dégradation de plein fouet. À Dakar aussi, la plupart des routes goudronnées directement raccordées aux marchés sont devenues inaccessibles en voiture ; les écoles et les mosquées sont ceinturées par le développement de commerces de détail, quand ces infrastructures ne sont pas elles-mêmes transformées en décharges sauvages. Les mairies ne veillent pas non plus au respect des dispositions environnementales sur les marchés alors qu'elles sont responsables, sur ces

¹¹⁹ Communication personnelle de J.-F. Steck, août 1999.

sites, de la sécurité des commerçants et des consommateurs. Elles sont notamment incapables de déterminer le nombre de compteurs électriques présents et en fonctionnement sur les lieux. Ce qui explique la fureur des incendies au cours de la dernière décennie dans bon nombre de villes africaines.

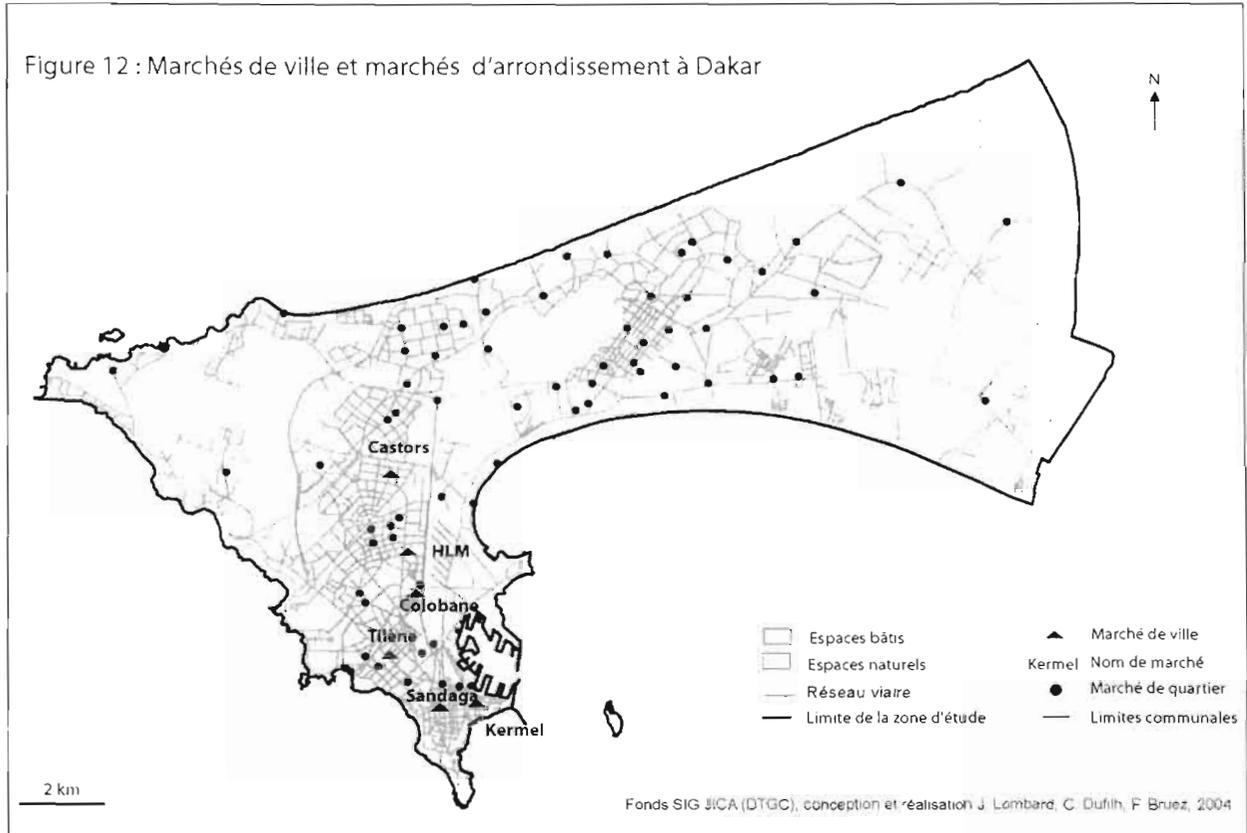
La liste des incendies sur les marchés ivoiriens est longue : Daloa courant 1989 et en décembre 1996 ; Treichville (Abidjan) en mars 1997 sur le grand marché et en avril 2001 sur le marché de quartier de Belleville ; Man en avril 1997 ; Bouaké, quatre incendies en deux ans ; Adjamé (Abidjan), quatre incendies en 10 ans sur le grand marché et deux incendies entre janvier 2000 et avril 2001 sur le marché gouro. Les sinistres ne concernent pas seulement la Côte-d'Ivoire : ils ont aussi touché le marché rose de Bamako, le marché central de Niamey ainsi que plus récemment celui de Ouagadougou. Au Sénégal, la vague d'incendies a débuté en 1993 avec le marché Kermel qui a été entièrement détruit. La série noire s'est poursuivie en 1995 : trois marchés brûlent à Ziguinchor, Saint-Louis et Diourbel. L'année suivante, c'est au tour des marchés de Touba, de Guédiawaye et des Parcelles Assainies (commune de Dakar) d'être attaqués par les flammes. Depuis, il ne se passe pas une seule année sans qu'un incendie ne se déclare sur un marché sénégalais. En 1997, les marchés de Richard-Toll, Kaolack et Pikine sont détruits ; en 1998, Kaolack à nouveau mais aussi Thiès, Kaffrine, Mbour et Guédiawaye encore. Les années suivantes, les flammes endommagent les places marchandes de Tambacounda, Louga, Kolda en province, mais aussi les marchés HLM et Sandaga à Dakar. La plupart de ces incendies sont causés par des courts-circuits. L'enlèvement irrégulier des ordures, la présence de matières inflammables en grande quantité (cantines en bois ou métalliques), l'encombrement des voies d'accès, l'absence de moyens de secours et d'équipes de sécurité, la réalisation de branchements électriques irréguliers, sont les causes principales de ces désordres.

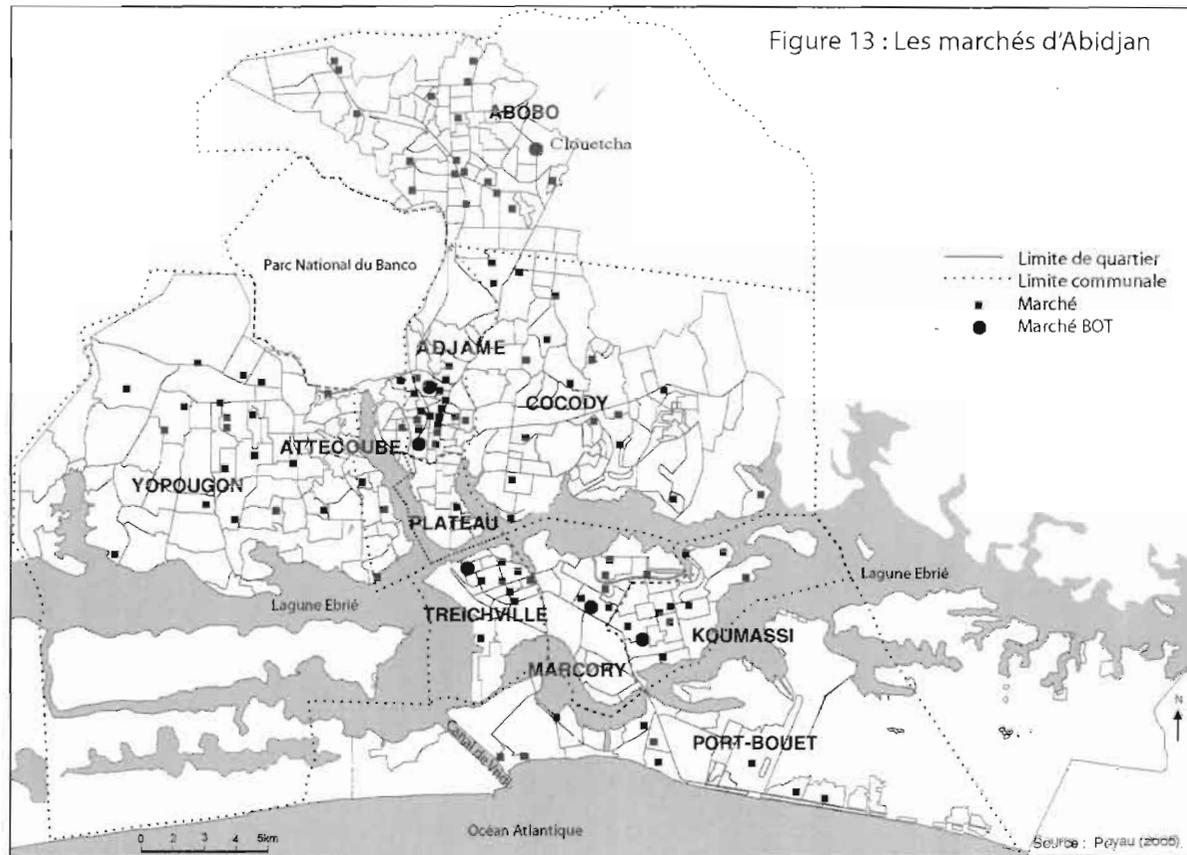
CONCLUSION

Sommées de trouver par elles-mêmes des ressources sur le territoire communal, les municipalités d'Abidjan et de Dakar sont conduites à privilégier l'efficacité économique au détriment de la sécurité des commerçants et des consommateurs, au détriment du bien-être des riverains. Pour éviter de trop graves dysfonctionnements, elles se doivent de mobiliser les ressources locales et de mieux organiser notamment les opérations de recouvrement. Leur tâche est délicate sachant que les redevances sont contestées, que les refus de payer les taxes journalières, chaque fois que le service public est mal assuré ou lorsque la clientèle se fait rare, sont aussi des pratiques courantes. Les fraudes sur les tickets et quittances sont par ailleurs fréquentes et le contrôle des agents de recouvrement est difficile à mener. En définitive, les politiques de perception « musclées » mises en œuvre par les municipalités ont eu leur effet, permettant une amélioration notable des recouvrements fiscaux.

Cette lutte permanente pour accroître les revenus issus des taxes et droits sur les marchés prend, à Dakar, l'allure d'une guerre de patrimoine entre les mairies d'arrondissement et la ville de Dakar. Cela est d'autant plus facile que les responsabilités de chaque instance et leurs périmètres d'intervention sont définis de manière trop imprécise. La gestion concomitante des marchés se révèle au quotidien catastrophique. La dilution des responsabilités accélère la dégradation des équipements et de l'environnement des marchés et conduit commerçants et riverains à compter sur leurs propres forces, recourant de plus en plus souvent à des pratiques violentes. À Abidjan où la communalisation est plus ancienne, les maires sont de moins en moins convaincus du pouvoir qu'ils possèdent réellement pour financer l'entretien et le développement de leur commune. Les plus dynamiques, désireux de renouveler leur mandat électoral, se comportent en bâtisseurs et font affaire avec les opérateurs privés. La loi de « l'économiquement fort » supplante désormais l'intérêt commun. La concurrence entre communes est donc effective, chacune essayant d'attirer des investisseurs potentiels sur ses terres sans aucun souci de rééquilibrage. Hier, la ville d'Abidjan et aujourd'hui le district, ces instances structurées à l'échelle métropolitaine ne jouent pas leur rôle de régulateurs si bien que la ville se construit dorénavant au gré des lubies des promoteurs privés.

Figure 12 : Marchés de ville et marchés d'arrondissement à Dakar





LA GARE INTERURBAINE AU CŒUR DES CONFLITS ENTRE LA MAIRIE D'ADJAMÉ ET LA VILLE D'ABIDJAN

Marie-Richard Zouhoula Bi

Depuis sa cession aux transporteurs en 1973, le site de la gare routière interurbaine d'Adjamé est devenu le point de convergence de tous les réseaux routiers de transport urbain, suburbains, interurbains et internationaux de Côte d'Ivoire¹²⁰. Selon une estimation du BNETD, à Abidjan, sur 7 700 entreprises de transport en activité disposant d'un parc de 13 000 véhicules, la commune d'Adjamé en regroupe un tiers, soit 2 600 sociétés, avec un parc évalué à 1 230 véhicules. Localisées dans le périmètre de la gare interurbaine, ces sociétés ont aménagé des espaces privés à l'intérieur de lotissements acquis au gré des opportunités foncières, au sein desquels elles s'adonnent aux transports de marchandises et de voyageurs (BNETD, 1994). En outre, leurs activités interagissent avec le commerce de gros, de semi gros et de détail, provoquant l'imbrication en un même lieu du transport et du commerce. Selon la mairie d'Adjamé, un million de personnes transiterait quotidiennement par cette commune¹²¹.

Au-delà de l'interpénétration de ces fonctions caractérisant une inorganisation dans l'occupation du site, la concentration à cet endroit d'activités génératrices de recettes suscite des convoitises. Alors que la ville d'Abidjan est propriétaire du site et prélève les taxes de stationnement sur les

¹²⁰ Pour ce travail, nous avons conduit des entretiens avec des professionnels du transport, des mairies, des usagers, mais aussi consulté un certain nombre de documents produits par le BNETD sur la gare routière. Cf. Zouhoula Bi (2003).

¹²¹ La morosité qui frappe l'activité des transports interurbains en Côte d'Ivoire renforce ce constat, au point que les promoteurs de gare routière érigent systématiquement sur leurs parcelles des magasins à usage de commerce.

transports interurbains, la mairie d'Adjamé s'est attribuée le pouvoir de l'affectation des parcelles aux transporteurs. Au sein de la corporation des transporteurs, on observe des pratiques similaires. Délaissant les revendications des chauffeurs, les syndicats, caporalisant depuis longtemps le milieu, se sont bâtis des places fortes génératrices de ressources monétaires. Ces pratiques ont transformé l'espace de la gare routière interurbaine en un lieu d'enjeux et de confrontation. S'opposent, d'une part, les deux niveaux de collectivités entre elles¹²² et, d'autre part, les transporteurs.

Comment expliquer l'émergence de ce site ? Quelle logique et quels intérêts poursuivent ces acteurs alors que, pour chacun d'entre eux, les textes réglementaires définissent des champs de compétences bien distincts ? Quel est l'objet du conflit qui les oppose ?

I - LES FACTEURS D'ÉMERGENCE DU SITE DES GARES ROUTIÈRES À ADJAMÉ

La commune d'Adjamé détient une position centrale dans les liaisons routières à Abidjan. Conjuguée au sous-équipement de la métropole ivoirienne en infrastructures routières, cette situation favorise l'implantation de multiples gares routières urbaines et interurbaines. Avec les échecs successifs de la construction d'une gare routière moderne, le rôle d'Adjamé dans le système de transport se trouve renforcé par les stratégies des compagnies de transport interurbain qui localisent désormais leur principal site de chargement des passagers à la gare centrale.

1.1. Adjamé : une commune au cœur du système de transport abidjanais

Les systèmes de transport à Abidjan s'articulent de telle sorte que la commune d'Adjamé y occupe une place prépondérante. Cette position résulte du découpage initial des périmètres de desserte des transports collectifs. Les transports informels, en l'occurrence les *gbaka*, sont rejetés à la périphérie et les bus de la compagnie parapublique (SOTRA) se concentrent dans le centre-ville. Cette commune est en outre favorisée par sa situation géographique. Elle est entourée, au nord, à l'est et à l'ouest, par les trois plus grandes communes d'Abidjan (Abobo, Cocody et Yopougon) et au sud par la commune du Plateau. Enclavée et donc sans possibilité d'extension spatiale, elle profite néanmoins de cette localisation pour acquérir une position incontournable dans le paysage routier abidjanais. La faiblesse des liaisons transversales dans la métropole ivoirienne (deux ponts enjambant la lagune Ébrié par la commune du Plateau relie le nord au sud de l'agglomération) et la configuration radiale du réseau routier, engendrant des détours dans les trajets urbains, accentuent

¹²² Ces observations ont été menées alors que le district, nouvel échelon qui a remplacé la ville en 2001, n'était pas encore en fonctionnement.

cette situation. Par ailleurs, cette commune bénéficie d'une importante dotation en infrastructures et en ouvrages routiers de dégagement. Ce sont les boulevards De Gaulle et Nangui Abrogoua qui servent de principaux axes structurants, l'échangeur d'Agban connectant Adjamé à Abobo et à Yopougon, par les voies express d'Abobo et de Yopougon, et l'échangeur des 220 *logements* reliant Adjamé à Cocody.

La commune d'Adjamé concentre également de nombreux marchés, boutiques et commerces. Adjamé développe ainsi une fonction de centre commercial qui polarise l'ensemble de la ville d'Abidjan, une partie de la Côte d'Ivoire et certains pays voisins. Indissociables des transports, ces commerces (marchés urbains, marchés de vivriers, boutiques, magasins et autres échoppes) se localisent principalement le long des deux axes structurants (boulevard Nangui Abrogoua et boulevard De Gaulle).

1.2. Plusieurs sites pour une même gare routière : un projet qui tarde à se concrétiser

Abidjan se construit rapidement. En dépit d'un rythme d'urbanisation de 3,8 % par an et d'une vitesse d'extension spatiale de 400 hectares par an, la capitale économique souffre d'un sous-équipement. Concernant les transports, si les projets d'équipement sont nombreux (« voie triomphale », ponts de liaisons transversales, gare routière interurbaine), ils n'ont pas encore été réalisés. En plein « miracle économique », c'est la SOTRA qui a pu asseoir sa position. Son réseau a ainsi été doté d'infrastructures de transport (gares de rupture de charge, terminus, arrêts et site propre). Depuis, la crise économique a contraint l'État à ne plus investir dans la production urbaine alors que la construction de certaines infrastructures de transport reste nécessaire (ponts de liaisons transversales et gare routière interurbaine).

Les projets antérieurs de construction d'une gare interurbaine se sont soldés par des échecs. En 1983, ce sont les populations riveraines qui s'opposent au projet de délocalisation de la gare interurbaine d'Adjamé à Niangon, dans la commune de Yopougon. Bien que ce projet ait été réactualisé en 1989 dans le cadre du « Plan transport métropolitain » de la ville d'Abidjan, pour lequel une étude avait conclu « au choix d'une gare centrale dont l'emplacement serait sur le site de l'actuelle gare d'Adjamé » (BNETD, 1994), la persistance de la crise économique diffère sa réalisation. En 1994, alors que les perspectives économiques s'annoncent prometteuses avec la dévaluation du franc CFA, des divergences apparaissent entre les parties prenantes au dossier (ville d'Abidjan, BNETD et transporteurs) et remettent en cause la construction de la gare interurbaine d'Abidjan, malgré le lancement d'un appel d'offres international.

Ce blocage des investissements ne soulage pas les infrastructures routières déjà existantes. Profitant d'une libéralisation des transports urbains pour se développer et se déployer dans la ville (Couret, 1997), des véhicules de

transports collectifs (*gbaka, woro-woro*), jusque-là ignorés mais réintroduits dans la desserte locale par l'accroissement de la demande urbaine et l'extension de la ville, revendiquent eux aussi le libre usage des voiries. Desservant les marchés urbains d'Adjamé, ces véhicules, qui assurent au départ le transport interurbain mais ne bénéficient pas de gare routière, se rabattent sur l'urbain, passant désormais du maraudage sur les chaussées à l'utilisation des espaces attenants (trottoirs notamment) comme points de chargement et de déchargement. Cette multiplication des dessertes à partir d'Adjamé, à l'origine de la congestion de la circulation dans cette commune, pousse les autorités municipales à concéder provisoirement aux transporteurs le site de la gare routière interurbaine. Sans autre alternative, les transporteurs prolongent l'occupation du site.

Adossé au transport, le commerce est omniprésent. Les colporteurs ambulants, adeptes du racolage des usagers, sont supplantés par de grands opérateurs qui transforment des parcelles affectées aux compagnies de transport en des édifices de commerce (boutiques, magasins, box etc.). Cela confère au site un intérêt réel pour la perception des taxes. Les lois de décentralisation¹²³, en favorisant les gouvernements locaux, accroissent l'intérêt de l'espace gare. Quand bien même la gestion des gares urbaines serait une prérogative de la ville d'Abidjan, la rareté des ressources financières pousse la mairie d'Adjamé à délivrer aux transporteurs et aux commerçants des autorisations d'« Occupation du domaine public » (ODP), légitimant ainsi l'occupation de cet espace.

II- DES RELATIONS DIFFICILES ENTRE LA VILLE D'ABIDJAN ET LA MAIRIE D'ADJAMÉ

Les rapports conflictuels entre la ville d'Abidjan et la mairie d'Adjamé au sujet de la gestion de la gare interurbaine ne sont pas nouveaux. Ils commencent en 1973 lorsque la délégation d'Adjamé (équivalent alors de la mairie) initie la délivrance des premières autorisations provisoires d'occupation de l'espace public aux transporteurs. Quand, en 1980, les lois de la décentralisation définissant les champs de compétence sont adoptées, ces pratiques ne sont pas remises en cause. La mainmise de la mairie d'Adjamé sur les opérations de transport s'accroît, à partir de 1996, quand elle décide de morceler tout l'espace de la gare interurbaine en parcelles qu'elle destine aux

¹²³ Ce sont des lois prises entre octobre 1980 et juillet 1985 : loi du 17 octobre 1980 portant organisation municipale et régime électoral municipal ; loi du 21 décembre 1981 portant régime financier des communes ; loi du 30 décembre 1981 portant régime fiscal des communes ; loi du 04 juillet 1984 portant régime domanial des communes ; loi du 28 juillet 1985 portant régime des transferts de compétence de l'État vers les communes.

compagnies de transport interurbain¹²⁴. Cette initiative d'un maire appartenant à une formation politique (FPI) autre que celle du parti au pouvoir (PDCI-RDA, jusqu'en 1999) vise à montrer que l'opposition a les compétences pour gérer autrement, par l'identification et la mobilisation des ressources financières locales.

2.1. La ville d'Abidjan : une structure devenue atone avec l'affaiblissement de la SOTRA

Selon les lois de 1980 et de 1995, l'organisation et la gestion des transports dans l'agglomération d'Abidjan relèvent de l'autorité des responsables de la ville d'Abidjan¹²⁵. En effet, « la délivrance des autorisations, l'approbation des tarifs, la perception des redevances relatives à l'exploitation des transports publics ne dépassant pas les limites de la ville » et « des autorisations de stationnement sur la voie publique et urbaine » sont à la charge des responsables de la ville. Pour contrôler l'activité des *woro-woro*, ces lois définissent des périmètres de circulation (Koumassi-Marcory et Koumassi-Port-Bouët). C'est à ce titre que la ville d'Abidjan a pris et maintient encore le fameux arrêté municipal de 1977, réglementant les transports abidjanais, en dépit de l'extension de la ville, de la poussée démographique et de la réduction du parc roulant de la SOTRA.

Toutefois, la crise économique accroît les difficultés de trésorerie de la SOTRA. Avec un parc d'autobus en constante dépréciation, cette dernière ne parvient plus à faire face à la croissance de la demande urbaine. Bien qu'attributaire de la convention de concession des transports urbains, les défaillances de la SOTRA favorisent la mise en relief du site des gares routières d'Adjamé, dorénavant dominé par les transports informels (*gbaka* et *woro-woro*) en pleine expansion, comme un point de rupture de charge et de connexions intermodaux. Devant cette situation, la ville d'Abidjan attend la construction prochaine de la gare interurbaine moderne pour mettre de l'ordre dans le milieu des transports interurbains, ce qui ne l'empêche pas de prélever les taxes de stationnement. La mairie d'Adjamé profite de cette situation pour développer une autonomie de gestion du transport sur son territoire.

¹²⁴ À ce jour, ce sont plus de 130 parcelles qui ont été attribuées, ce qui, selon la mairie d'Adjamé, donne une estimation de plus de 100 sociétés de transport opérant à partir de ce lieu.

¹²⁵ La loi n° 80-1180 du 01 octobre 1980, relative à l'organisation municipale, modifiée par la loi n° 85-578 du 29 juillet 1985, modifiée par la loi n° 95-608 du 03 août 1995, déterminant le régime particulier des villes.

2.2. La mairie d'Adjamé profite de la confusion des textes pour élargir son champ d'action

Prétextant les embouteillages occasionnés par le maraudage des cars de transport interurbain, la mairie d'Adjamé s'immisce dans la gestion des transports urbains par la cession d'un espace public à usage de gare routière. Quand surviennent les lois modificatives des prérogatives en matière de police routière, à la suite du constat de l'empiètement des champs de compétence de la ville en la matière, Adjamé s'illustre déjà par l'accord tacite du conseil municipal pour la transformation des bordures des principaux axes de circulation en gares urbaines (pour *gbaka* et *woro-woro*). Ces lois encouragent cette immixtion de la mairie car elles donnent désormais obligation aux communes de délivrer des autorisations d'exploitation aux véhicules (taxis collectifs) exerçant à l'intérieur des périmètres communaux.

Mais la formulation de certains alinéas relatifs aux compétences du maire en matière de police routière crée la confusion. Il y est mentionné que « le maire a la police des routes à l'intérieur du périmètre communal dans les limites des règlements en matière de circulation routière » et « qu'il peut, contre paiement de droit fixés par la conseil municipal, délivrer le permis de stationnement »¹²⁶. Faisant l'objet d'une interprétation subjective, cet alinéa amène les maires à s'attribuer systématiquement la délivrance des Occupations provisoires de la voirie (OPV) et à organiser l'occupation des espaces situés sur les périmètres communaux. Soutenues aussi par l'État pour identifier et mobiliser les recettes fiscales, les mairies communales d'Abidjan accroissent ainsi leurs ressources. Alors que l'organisation des voiries urbaines et des gares routières relève de la compétence de la ville d'Abidjan, la décision ministérielle¹²⁷, octroyant à la mairie d'Adjamé un droit de regard sur le partage des parcelles du site de « recasement » provisoire, légitime cette dernière dans son action.

En conséquence, il se crée un chevauchement de compétences entre la ville d'Abidjan et la mairie d'Adjamé, qui s'explique notamment par la recherche de l'autonomie de la municipalité à l'égard de la ville. Cette situation provoque « une guerre de prérogatives » entre ces deux entités. Ce dont profitent les transporteurs pour s'intégrer à l'organisation et à la gestion des transports urbains¹²⁸.

¹²⁶ Loi n°95-6080 du 03 août 1995.

¹²⁷ À l'époque, entre 1996 et 1999, le ministre des Transports est Adama Coulibaly.

¹²⁸ Le milieu des transporteurs se compose des syndicats de transporteurs et de chauffeurs, de chefs de lignes, de chefs de gares et des rabatteurs ou *namoros*.

2.3. La « guerre des prérogatives » touche également la gestion des gares routières

De par les textes régissant les transports urbains, la gestion des gares routières revient exclusivement à la ville d'Abidjan. Mais, dans le périmètre communal, l'implantation des transporteurs en ces lieux se caractérise par un tel désordre qu'elle conduit la mairie locale à vouloir les organiser, engendrant ainsi une gestion de fait. Sur un même espace, apparaissent deux territoires distincts l'un de l'autre par l'aménagement, la délivrance des OPV et la perception des taxes. Le premier dépend de la ville et porte sur le prélèvement des taxes de stationnement des cars de transport interurbain, le second de la mairie d'Adjamé et porte sur le recouvrement des OPV et des autorisations des transports intra-communaux (*woro-woro*).

La volonté de doter la métropole ivoirienne d'une gare interurbaine moderne accroît le fossé entre ces deux territoires de ponction économique. Tandis que les autorités de la ville sont favorables à n'importe quel site, pourvu que la construction de cet édifice leur permette d'affirmer leur compétence, la mairie d'Adjamé soutient implicitement les transporteurs, préférant, à défaut d'un autre site dans la commune, le réaménagement du site où ils se trouvent. L'imminence de la construction de cet équipement et les revendications foncières des protestants méthodistes entraînent la délocalisation des gares de certaines compagnies de transport interurbain sur le site de « recasement » provisoire d'Adjamé-Agban. Mais des divergences concernant la conception architecturale du projet apparaissent. Elles portent, d'une part, sur la conception architecturale de cette gare routière qui oppose la ville et le BNETD aux transporteurs (gare de concession individuelle ou gare de concession groupée avec des quais collectifs), d'autre part, sur la participation financière des transporteurs aux coûts de construction et au capital de la société de gestion (32 %) du nouveau site. Cela retarde la réalisation de cette infrastructure et contribue au maintien du site de la gare interurbaine qui se trouve au croisement du boulevard De Gaulle et de l'avenue 13.

CONCLUSION

Les conflits de compétence qui se jouent depuis plusieurs années entre la ville d'Abidjan et la mairie d'Adjamé, à propos de la gestion des transports, se focalisent à présent sur la gare routière interurbaine et sont accentués par ceux opposant les organisations syndicales. Alors que l'objectif des lois de décentralisation est de conduire à une autonomie des communes, la mairie centrale, véritable entité hybride de coordination sans ressort territorial réel, est contredite par la mairie d'Adjamé dont l'emprise sur la gestion de la gare interurbaine se fait croissante et attise des convoitises au sein de la corporation des transporteurs. Bien que des amendements aient été apportés aux textes régissant les champs d'activité des collectivités locales, ces violations exacerbent les tensions entre entités décentralisées. Prétextant le contexte de

crise, la mairie d'Adjamé profite de l'inorganisation de la gare interurbaine pour affirmer son pouvoir dans la gestion de son territoire.

Il en est de même pour les syndicats. Délaissé par les institutions, le volet informel de la gestion de l'infrastructure échoit aux syndicats et les plonge dans des luttes intestines de positionnement. Le maire, gestionnaire au quotidien de la cité et comptable devant les populations de son mandat électoral, favorise ainsi leur entrée dans la régulation du volet informel des transports collectifs. Pour que cela soit effectif, la mairie soutient les revendications corporatistes des transporteurs. Ces derniers profitent de cette convergence de vues pour récupérer la gestion du pan informel des transports urbains. Ils s'approprient ainsi la collecte et la gestion des ressources financières générées par les transports informels. Dès lors, les intérêts qui s'entrecroisent en cet espace, bien que différents, semblent obéir à une seule logique : la ponction de toutes les activités générant de l'argent. L'intérêt particulier prime donc sur toute autre considération.

LE MARCHÉ KERMEL À DAKAR OU LES FORMES DE RÉSISTANCE À LA PRIVATISATION D'UN ÉQUIPEMENT URBAIN

Sylvie Bredeloup

I - LE CONTEXTE

L'histoire du marché Kermel est à relier à la fondation même de Dakar en 1862. Dans le premier plan de lotissement de Dakar, Pinet-Laprade (alors chef de bataillon du Génie de l'armée française) avait prévu un espace public pour accueillir le marché de la nouvelle cité, sur l'emplacement actuel de la place de l'Indépendance. Dès 1864, un projet de hangar est dessiné avec des poteaux métalliques supportant une toiture métallique ; cette structure est destinée à protéger les denrées périssables de la poussière, de la pluie et du soleil et à réduire déjà la prolifération des commerçants qui vendent à même le sol. Il s'agit du marché Kermel (du nom d'un éphémère gouverneur français - Quernel). Ce hangar a été transformé en marché monumental en 1910. Son architecture emprunte à différents vocabulaires esthétiques de l'époque qui n'ont pas de lien particulier avec la culture locale ; la structure métallique et le volume général du bâtiment rappellent celles des grands marchés dessinés en France un peu plus tôt par Baltard. La forme des porches comme le jeu de couleurs renvoient au monde arabo-musulman. Contrairement aux autres édifices publics destinés pour la plupart d'entre eux aux Européens et implantés sur le Plateau, ce marché est décentré ; il est installé à proximité des pôles de communication, entre la gare ferroviaire et le port. D'abord marché colonial, Kermel est devenu le lieu de rendez-vous des bourgeoises

sénégalaises, des coopérants et des touristes qui y trouvaient, jusqu'à ce qu'il soit ravagé par un incendie en décembre 1993, des denrées alimentaires¹²⁹.

Classé monument historique par l'UNESCO en 1979 et propriété de l'État sénégalais, le marché Kermel a été reconstruit à l'identique¹³⁰ entre 1995 et 1997 et financé à hauteur de 4,85 millions d'Écus. Les bailleurs de fonds - le Grand-duché du Luxembourg et l'Union européenne - avaient mis comme condition à la réalisation de cet édifice la privatisation de sa gestion. La formule retenue étant après moult études et expertises la suivante : un gérant privé lié par un cahier des charges et travaillant en collaboration avec une structure paritaire opérant dans le cadre d'un conseil de surveillance.

Cette décision a été largement contestée à la fois par les commerçants du marché sinistré regroupés au sein d'une association, par la commune d'arrondissement du Plateau ainsi que par la ville de Dakar. Le gestionnaire sélectionné par appel d'offres - la Société dakaroise immobilière et d'habitation (SDIH) - est entré officiellement dans ses fonctions le 04 mars 1998, date de la signature de la convention et de l'inauguration du marché. Il n'a pu imposer son fonctionnement en dépit d'un bras de fer qui a duré près de trois ans. Aujourd'hui, le marché semble géré tant bien que mal par les commerçants qui reversent, comme par le passé, des taxes quotidiennes à la mairie de Dakar en attendant qu'un audit de la société de gestion soit entrepris, qu'un autre système soit mis en place et qu'un nouvel appel d'offre soit lancé pour sélectionner un autre gérant. En 2003, même si le contrat n'a pas été officiellement rompu avec la SDIH, touchant à son terme, il n'a pas été renouvelé.

L'échec de cette tentative de privatisation mérite d'autant plus d'être analysé que, dans le même temps, dans d'autres quartiers de la commune et plus largement de la ville, ont fleuri des centres commerciaux aux allures de marché. Conscient de l'engorgement dakarois et de la prolifération des cantines au détriment de l'espace privé, le gouvernement né de l'alternance politique de 2000 a d'abord procédé ponctuellement au désencombrement des trottoirs. Il a réfléchi, par ailleurs, aux moyens à mettre en œuvre pour délocaliser le marché Sandaga, énorme place marchande irriguant le pays tout entier, et a envisagé de nouveaux partenariats entre la ville de Dakar et le secteur privé ou encore le transfert des grands marchés et des foirails à Diamnadio, future ville nouvelle.

¹²⁹ Pour cette contribution, le travail a consisté à prendre contact avec les services de documentation de l'Union européenne et de la Division Halles et Marchés de la ville de Dakar pour accéder au « dossier Kermel ». Les documents recueillis (notamment toute la correspondance entre le gérant et la mairie de Dakar, les procès verbaux de constat d'huissier) ont permis d'établir la genèse de la privatisation du marché Kermel, d'en comprendre partiellement les enjeux et d'identifier un certain nombre de situations conflictuelles. En complément, une analyse de presse été réalisée, des entretiens ont été menés auprès des différents acteurs concernés ainsi que des observations sur le marché et son pourtour.

¹³⁰ Une halle de 2 000 m² comprenant trois porches d'entrée et un kiosque central.

II - JEU D'ACTEURS, JEU DE « VILAINS » ?

2.1. Les bailleurs de fonds

L'Union européenne a financé le gros œuvre ; le Grand-duché luxembourgeois a pris en charge les études, le second œuvre, la fourniture et l'installation de l'équipement ainsi que la surveillance technique. Posant comme condition de leur contribution financière à la reconstruction du marché, la privatisation de sa gestion, les deux bailleurs souhaitaient par cette disposition mettre fin à certaines pratiques en cours avant l'incendie (branchements électriques multiples et clandestins, utilisation de fourneaux à gaz). Ils avaient également dans l'idée que ces mesures permettraient une plus grande transparence, une corruption moindre : la « bonne gouvernance » était dans l'air du temps.

L'Union européenne comptait profiter de cette opération pour développer la commercialisation de produits strictement sénégalais et pour organiser l'achalandage en valorisant notamment les produits de la région orientale de Tambacounda. Mais la reconstruction à l'identique de l'édifice a empêché toute évolution du concept de marché : accueillant un nombre limité de vendeurs, le marché ne pouvait plus devenir un outil au service du développement.

2.2. Le maître d'ouvrage : le ministère de l'Économie et des Finances

En tant que propriétaire du marché, l'État sénégalais a transféré via son représentant - le ministère de l'Économie et des Finances - la responsabilité et la compétence de la gestion du marché à la ville de Dakar, en mars 1998 en dépit des réticences de cette dernière. Conformément à cette convention de transfert, la mairie de Dakar doit confier pour une première période de cinq ans l'exploitation et la gestion du marché à la SDIH (contrat de concession de service public de la ville de Dakar à la SDIH ; concession d'exploitation et de gestion établie entre le concédant et le concessionnaire).

Bien que le mode de gestion soit une option irréversible prise par l'État, le Service du Portefeuille de l'État, qui a en charge le dossier de privatisation, n'a pas su imposer sa volonté à la mairie de Dakar. Par ailleurs, la SDIH, quand elle les a sollicités, n'a pu obtenir ni soutien du gouverneur ni celui des ministères de l'Économie et des Finances et de l'Intérieur.

2.3. Le maître d'œuvre : la ville de Dakar

Avant l'incendie du marché, la ville de Dakar exerçait un contrôle à la fois financier et politique. Il semblerait qu'elle ait mis en place des circuits financiers parallèles ; ses hommes levaient la dîme sans que ces exercices soient comptabilisés officiellement à la mairie. L'arrivée d'un gestionnaire

privé dans ce dispositif a fait voler en éclats ce réseau parallèle et remis en question les prérogatives de la mairie de Dakar. « *On a coupé les revenus des fonctionnaires de la mairie mais surtout de tout un groupe qui rackettait les commerçants* » (R.H. le gestionnaire). Dès 1997, lors de la sélection du gestionnaire, les représentants de la mairie de Dakar avaient signifié leur opposition à cette procédure de privatisation, souhaitant une gestion participative et considérant que l'imbroglie juridique n'était pas levée sur la propriété finale du marché gestion (ministère de l'Économie et des Finances ou mairie de Dakar ?). Ils avaient même refusé d'assister au dépouillement des dossiers de candidature, retardant la mise en place d'une gestion déléguée. La mairie estimait en outre que la privatisation n'était plus à l'ordre du jour avec le démarrage de la réforme des collectivités locales.

Reconnue officiellement comme maître d'œuvre du marché Kermel et donc comme l'instance de tutelle, la mairie a également joué de son statut pour remettre en question le cahier des charges. L'attribution des places relevant de ses compétences, la mairie de Dakar a décidé d'attribuer plus de places que prévues aux commerçants. En août 1999, l'adjoint au maire rappelait que la privatisation de la gestion des marchés était une décision de l'État et que l'on ne pourrait revenir dessus qu'après avoir épuisé toutes les solutions propres à assurer la réussite de l'opération.

2.4. La mairie d'arrondissement du Plateau

Au lendemain de la réforme de 1996 et donc avant même que sa privatisation ne soit envisagée, le maire du Plateau, ami intime du président de la République, a essayé de jouer de ses relations pour récupérer la gestion du marché de Kermel. En vain. Considéré comme un marché de ville, Kermel ne pouvait pas tomber dans l'escarcelle de la mairie d'arrondissement en dépit de l'entregent des uns et des autres. En dehors des recettes qui reviennent à la société gérante, la commune d'arrondissement et la mairie de la ville de Dakar devaient néanmoins se partager, à parts égales, les taxes tirées de la vente sur le marché.

À diverses occasions, la mairie d'arrondissement a été prise en défaut par le gestionnaire du marché. Ce dernier lui reproche de ne pas avoir assuré sur le marché et dans ses alentours la sécurité à la fois des commerçants (de leurs biens), des consommateurs et de son personnel. La mairie d'arrondissement n'a pas non plus pris en charge l'entretien du marché ni le ramassage quotidien des ordures. Enfin, elle n'a pas facilité la circulation autour du marché ni le stationnement des clients.

Le double statut de l'adjoint au maire d'arrondissement - à la fois élu local et responsable de l'association des commerçants sur le marché Kermel - est assurément à l'origine de grosses ambiguïtés.

2.5. La Division Halles et Marchés de la mairie de Dakar

La DHM ne partage pas la position des bailleurs de fonds qui voulaient revenir à une conception plus sécurisée du marché, « *avec beaucoup d'espaces sacrifiés pour donner de la respiration au marché* ». Cette option a engendré une réduction de la capacité du marché et donc laissé sur le carreau une bonne partie des prétendants. Il y aurait eu également perte d'attractivité du marché. Certaines sociétés de la place, qui avaient déjà un pied dans le marché comme SAPROLAIT ou le secteur charcuterie, n'ont pas pu retrouver des places sur le marché reconstruit. Or ces grandes maisons auraient pu avoir un effet d'entraînement sur les autres produits vendus. Selon la DHM, la préoccupation sécuritaire et la prouesse technologique l'ont emporté sur le pragmatisme économique ; il n'y a eu ni discussion ni concertation avec les usagers du marché. Les architectes ont imposé leur vision des choses : un marché traditionnel classique destiné à l'alimentaire et au micro-détail. Au lieu d'être évolutive, la structure du marché s'est révélée très contraignante : les étals ne pouvant être remplacés par des boutiques.

Dans les faits (et non dans tous leurs discours), les responsables de la DHM semblent plutôt avoir soutenu les commerçants du marché dans leurs revendications. La DHM les a notamment autorisés à ne pas payer leurs arriérés alors qu'un plan de redressement, accepté par tous, tablait sur ces remboursements pour sortir de l'ornière.

2.6. Le gestionnaire, la SDIH

Lors de l'appel d'offres, trois propositions avaient été étudiées par une commission composée à la fois de membres de l'Union européenne, du BAMH¹³¹, du ministère de l'Économie et des Finances, de la commune de Dakar et de consultants. C'est donc la SDIH, grande société immobilière de la place dakaroise, qui a été retenue. Il lui a été demandé de verser une garantie et une caution de 10 % du coût définitif du marché. Le choix de la SDIH n'était pas fondé seulement sur son offre technique valable et financièrement « moins disante » mais aussi sur sa promesse de préfinancer le projet d'extension du marché qui avait été retenu en accord avec les bailleurs de fonds.

Le gérant du marché avait déjà personnellement une longue expérience professionnelle, ayant déjà travaillé avec des opérateurs assurant la gestion de Rungis, marché de gros de la région parisienne en France. Par ailleurs, il est très introduit dans les milieux de la coopération internationale et très sensible au discours sur le co-développement. La reconstruction du marché devait servir de prétexte pour revaloriser la commercialisation de produits strictement

¹³¹ Le Bureau d'architecture des monuments historiques, un service rattaché au ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, s'est rapidement et complètement désintéressé de l'opération Kermel alors qu'une part financière lui revenait dans la gestion du marché.

sénégalais, notamment du nord-est du pays au détriment notamment des produits guinéens. Le gérant a accepté de se lancer dans cette aventure parce qu'il avait été sollicité par des amis de l'Union européenne et qu'il pensait obtenir la caution de l'État dans sa démarche de gestionnaire : *« J'ai jamais cru que l'État nous laisserait tomber comme ça ; sinon j'aurais jamais accepté de travailler [...] »*.

Devenue le concessionnaire exclusif du marché Kermel, la SDIH devait assurer une mission de service public. Elle était chargée de :

- Passer un contrat de location avec les commerçants sur la base d'un modèle approuvé par la ville de Dakar.
- Recueillir les loyers.
- Assurer la collecte des droits et taxes.
- Reverser le produit de ses recouvrements à la Perception municipale.
- Représenter la ville de Dakar pour ce qui concerne l'exploitation du marché.
- Contracter toutes les assurances nécessaires.
- Payer les impôts et taxes dus par la ville de Dakar au titre des immeubles en gérance.
- Assurer l'hygiène et la salubrité des lieux.
- Entretien des ouvrages et installations.
- Procéder aux grosses réparations en relation avec le BAMH sur financement du fonds spécial ouvert auprès d'une banque par le concessionnaire et alimenté par une dotation de 35 % du solde d'exploitation des comptes jeunes travailleurs. Ce fonds devait aussi financer le renouvellement des équipements (30 % du solde) ; les 35 % restant du solde étant reversés à la ville de Dakar.

La mission principale de la SDIH portait sur la gestion de biens immobiliers ; le statut du marché Kermel n'avait donc rien de commun avec celui d'un établissement à caractère industriel et commercial. Pour sa rémunération, la SDIH devait recevoir une commission nette (hors taxes) égale à 18 % des loyers encaissés hors taxes. Habituellement, les frais de gestion pour les sociétés immobilières classiques se situent entre 3 et 9 % de la valeur locative des immeubles. Dans le cahier des charges, un taux incitatif de 16,5 % avait été retenu. En dépit des graves difficultés rencontrées pour gérer le marché Kermel, la SDIH n'a pas été lésée dans l'affaire, récupérant des impôts par compensation de créances.

2.7. Le groupement des commerçants du marché Kermel

Avant le sinistre, 355 places étaient disponibles dans l'enceinte du marché accueillant principalement des vendeurs de fruits et de légumes, d'origine guinéenne. L'espace était aéré ; les surfaces de vente par commerçant occupaient en moyenne deux à trois m². 300 autres commerçants se répartissaient sur le pourtour¹³². En 1998, 466 commerçants se sont installés dans la halle¹³³.

Le milieu des commerçants se révèle fortement hiérarchisé. Ceux qui vendent directement sur le marché sont bien souvent des sous-locataires, d'origine étrangère ou gens de caste, autrement dit une majorité silencieuse qui doit se plier aux décisions prises par quelques-uns, par peur des représailles. Bien souvent, ils paient leurs loyers aux locataires qui ne reversent pas cet argent au gestionnaire. Les quelques leaders ont fait pression sur ceux qui voulaient payer leur loyer ou sur les nouveaux commerçants qui tentaient de reprendre les espaces laissés vacants. Un commerçant, de surcroît responsable de la commission Halles et Marchés à la mairie d'arrondissement du Plateau, s'est donc prévalu du titre et des pouvoirs de délégué général des commerçants du marché de Kermel. Les commerçants ne l'ont pas élu, pourtant ils se sont soumis à ses décisions, pensant à tort qu'il avait été nommé à cette fonction par la mairie. C'est aussi ce même commerçant qui assistait à toutes les réunions du comité de suivi du marché en tant que responsable du comité de gestion et qui essayait d'imposer son avis. Violant un accord passé à la fois avec les représentants de la mairie d'arrondissement du Plateau et de la ville de Dakar et qu'il avait cosigné au nom des commerçants, il a décrété, seul, une réduction des loyers en demandant aux commerçants de ne payer que pour les jours de présence effective sur le marché. Cette décision a entraîné, en janvier 2000, l'arrêt du paiement de leur loyer par ceux qui avaient opté pour le paiement mensuel.

2.8. Comité de surveillance et de coordination (CSC) ou Comité de consultation de suivi et d'information (CCSI)

Cette instance paritaire de consultation et de concertation a été mise en place sitôt l'ouverture du marché. Elle comprenait 12 membres, représentants des différents ministères, de la ville de Dakar, du groupement des commerçants du marché, de l'association des riverains de l'îlot Kermel et du concessionnaire. Au cours des deux premières années fiscales de fonctionnement du nouveau marché, les bailleurs de fonds pouvaient y participer. Cette instance n'était que consultative. Elle donnait son avis sur le

¹³² La fiche technique présentée lors de l'inauguration du marché en 1998 faisait état de 731 commerçants sinistrés.

¹³³ La liste approuvée par le maire de la ville de Dakar arrêtaient en 1994 le nombre de 391 commerçants présents dans l'enceinte du marché.

projet de règlement applicable à l'organisation et au fonctionnement avant son approbation par le concédant, autrement dit sur le système de tarification, sur les horaires d'activité, sur les dotations aux fonds de réserve. Ses membres se réunissaient une fois par semestre sous la présidence du maire de la ville de Dakar qui représente les concédants. Ce comité a montré très vite ses limites ; ses avis ou ses instructions n'ont pas été exécutés par les services de la mairie.

2.9. L'Association des riverains de Kermel (ARK)

Cette association pour la sauvegarde de la vie du quartier a été créée à l'initiative de commerçants, industriels et hommes d'affaires installés de longue date dans le quartier de Kermel, sur le pourtour du marché. Ils sont en grande majorité Sénégalais d'origine libanaise ou française. Dans un premier temps, ils avaient pris fait et cause pour les commerçants du marché, sans pour autant entretenir des relations étroites avec eux. Ils appartiennent à deux mondes juxtaposés qui s'ignorent et qui se rencontraient seulement lors des réunions du comité de surveillance ou encore à l'occasion de litiges quand les commerçants du marché s'installaient devant les magasins des commerçants établis. Les membres de l'ARK craignaient que la SDIH ne fasse du marché un lieu « boulimique » à l'image de Sandaga, avec pour seul objectif une rentabilité maximale de l'équipement. Alors que, de leur côté, ils envisageaient le marché reconstruit comme un espace polyvalent permettant à la place Kermel de recouvrer son lustre d'antan.

En 2000, après le départ du gérant du marché Kermel, les membres de l'ARK se plaignaient de l'implantation massive et durable de 300 cantines dans les rues voisines. Cette implantation a généré la montée de l'insécurité dans le quartier, la surproduction d'ordures ménagères, et l'engorgement de la circulation, autant de désagréments insupportables pour les riverains et les professionnels de la zone qui travaillent dans les sièges de multinationales. Au printemps 2001, alors que l'État lançait une nouvelle consultation pour prendre en charge la gestion privée du marché Kermel, les membres de l'ARK se mirent sur les rangs sans être pour autant soutenus par les commerçants du marché. En 2002, ils se mobilisèrent à nouveau au travers de dîners débats, souhaitant contribuer à l'embellissement de leur quartier (au risque de devenir un îlot de prospérité dans un environnement hostile). Au travers de leur revue *La lettre de Kermel*, ils espéraient sensibiliser les autorités publiques afin que soit mis en place « [...] un vrai système d'assainissement des quartiers, un vrai projet d'organisation de la ville prenant en compte le transport public, l'aménagement des espaces publics, l'encadrement scolaire ». Ils s'élevèrent contre la politique municipale laquelle aurait généré une « cantinisation » à outrance du centre-ville, menaçant la survie des entreprises agréées et ayant pignon sur rue.

III - LES FAITS

3.1. Refus de coopérer des commerçants et remise en question du montant des loyers

Dès l'ouverture du marché en juillet 1998, les commerçants jugèrent exorbitants les taux des loyers fixés par le cahier des charges et grevés des taxes et charges. Ils refusèrent de les payer. Avant l'incendie, les commerçants payaient officiellement 100 francs CFA par m² et par jour pour une table et 225 francs CFA pour une cantine. Pourtant, la commune ne collectait quotidiennement que 61 000 francs CFA (24 000 francs CFA dans l'enceinte et 37 000 à l'extérieur), montant qui couvrait à peine les charges d'eau et d'électricité du marché. Autrement dit, le service des recettes ne percevait en moyenne que 93 francs CFA par jour de la part des commerçants du marché Kermel. Ce qui n'empêchait pas la pratique d'autres ponctions plus officieuses. Sur le marché reconstruit, il était question de faire payer aux commerçants 25 000 francs CFA par mois (soit 831 francs par jour) c'est-à-dire neuf fois plus que ce qu'ils payaient initialement. Ce montant n'est pas pour autant démesuré si on considère le prix de marchandises ; il correspond à la vente de trois kilos de tomates et de 2,5 kilos de mangues. D'autre part, le coût de la location a été notablement alourdi par des charges. La ville de Dakar qui tirait des revenus des loyers ne semblait pas disposer à alléger les charges ni à consentir une aide sur les loyers.

Aucune étude n'avait été faite sur la solvabilité des commerçants ni sur leurs capacités à s'adapter au nouveau concept de marché privé : ceux-là ont été sélectionnés seulement sur la base de leur présence dans l'enceinte du marché avant l'incendie. « *Le vrai problème, c'est que la privatisation a été faite sans tenir compte des habitudes des commerçants* » (SDIH). Ils n'ont pas été concertés. « *Nous n'avons eu aucun contact avec les services de l'État. Des repreneurs de Kermel sont venus à nous pour nous présenter le cahier des charges et demander le soutien en cas d'achat* » (B.S., délégué des commerçants de Kermel). Pourtant une gestion privatisée suppose bien souvent la participation financière des commerçants au projet. Privatiser c'est mettre en place une tarification, faire payer les commerçants pour entretenir le bâtiment, permettre un renouvellement des équipements. Or les commerçants, qui ont été installés par la mairie de Dakar, ne répondaient pas dans leur grande majorité aux critères définis lors de la signature de la convention.

Les commerçants n'ont jamais accepté la privatisation du marché Kermel d'autant qu'ils s'estimaient propriétaires du marché et entendaient bien gérer eux-mêmes le nouvel équipement. « *L'expérience du privé est mauvaise, c'est trop cher, le commerçant n'est pas très libre d'avoir un fonctionnement normal. La SDIH fermait le marché quand elle voulait. Ils ne comprennent pas que le client est roi* » (O.D., délégué des commerçants). Les commerçants avaient pour projet de construire sur fonds propres des cantines aux alentours

du marché pour permettre à la moitié d'entre eux n'ayant pu s'installer dans l'enceinte de pouvoir développer en toute légalité et sécurité leur activité. En février 1999, ayant créé un groupement d'intérêt économique des commerçants du marché de Kermel, les uns ont financé et installé provisoirement des cantines sur l'emplacement situé face à la grande poste, avec l'accord du gouverneur mais au grand mécontentement des riverains.

Rapidement, le gérant de la SDIH a essayé de négocier avec les commerçants, se proposant de leur confier la collecte des taxes à condition de les mensualiser et d'en parler aux tutelles - la mairie et l'État. Mais les commerçants, souhaitant une autonomie plus grande, ont refusé. Par la suite, ils ont été tentés par la gestion directe de leur outil de travail et ont assorti leur participation de trois conditions rejetées en bloc : participer à la collecte des recettes, bénéficier de 25 % du produit de la collecte et écarter la SDIH alors que son contrat n'était pas arrivé à terme.

Selon le concessionnaire, entre les taux prévus initialement et ceux en vigueur en 1998, la baisse a été en moyenne en valeur absolue de 5,8 millions de francs CFA et en valeur relative de plus de 35 %. Les loyers et les charges des étals ont baissé alors que ceux des vespasiennes, du froid et du stockage ont été augmentés. Après la suppression du paiement du loyer trimestriel, la réduction temporaire sur les loyers, l'abandon de la caution, la dernière garantie fut aussi levée : la commission consultative décida un mois après l'ouverture du marché d'accorder aux commerçants la possibilité de payer en fin de mois plutôt qu'en début de période. Le délégué des commerçants, souhaitant une réduction maximale des charges, proposa que les opérations de gardiennage soient prises en charge par la police et que les services de nettoyage soient réalisés par les agents municipaux. En août 1998, sur les 466 commerçants, seuls 80 étaient à jour du paiement de leur loyer : en janvier 1999, ils étaient 185 à avoir payé leur loyer à un taux réduit, refusant en revanche de payer les arriérés.

La SDIH ne parvenait plus à payer les factures d'eau et d'électricité ; un plan de redressement fut alors établi par une commission désignée par le comité CSC. Mais il n'a été exécuté que par l'État et la ville de Dakar. Les commerçants n'ont pas suivi ; ils ont persisté dans leur refus de s'acquitter de leurs obligations hypothéquant le redressement des comptes. Pourtant ce plan prévoyait de réduire encore davantage les frais de gardiennage de nuit en prenant une société spécialisée moins chère. Il était également question de faire supporter une partie des arriérés par l'État (26,8 millions de francs CFA), les collectivités locales (23,5 millions de francs CFA) ; le solde dû par les commerçants s'élevait alors à 15,9 millions de francs CFA. En avril 2000, la SDIH n'encaissa que 30 000 à 50 000 francs CFA par jour ; les arriérés s'élevaient alors à plus de six millions de francs CFA pour un total de 340 étals loués. Seulement 87 locataires étaient à jour. Les commerçants n'avaient toujours pas signé de contrat individuel avec le gestionnaire.

3.2. Impuissance de l'opérateur privé et retrait forcé

Le concessionnaire n'a pas réussi à faire respecter par les commerçants les dispositions du règlement intérieur et notamment à établir des baux au nom des locataires. Il n'est pas non plus arrivé à les discipliner aux heures d'ouverture et de fermeture du marché si bien que les horaires étaient devenus incompatibles avec les impératifs de nettoyage des lieux. Enfin, impuissant à récupérer les loyers, il entendait procéder à l'expulsion des commerçants défaillants. Mais en 1999, le refoulement hors du marché de 77 commerçants n'a pas incité leurs collègues à se mettre en règle d'autant que le responsable des Halles et Marchés qui procédait aux opérations d'expulsions avait dû surseoir à ces mesures sur la directive de l'adjoint au maire de Dakar. Le même responsable autorisait en mars 2000 les commerçants à ne plus payer leurs arriérés.

L'absence de recettes a entraîné la coupure de l'électricité et de l'eau dans la halle. L'environnement du marché s'était aussi considérablement dégradé en raison de l'absence de nettoyage et du ramassage irrégulier des ordures, deux activités qui relevaient en principe de la compétence de la mairie d'arrondissement. Les opérations de récupération des arriérés de loyers, engagées à compter du 04 janvier 2000 avec l'aide de la Police municipale, firent monter la tension, le délégué des commerçants ayant donné l'ordre aux commerçants de refuser de payer le loyer définitivement. En mars 2000, le gestionnaire sollicita une protection rapprochée de la police d'État pour ses employés en attendant que des mesures d'autorité soient prises. Le même mois, la société assurant l'enlèvement des ordures menaçait de cesser ses prestations si les factures n'étaient pas payées.

Incapable de lever tous ces obstacles et considérant qu'elle ne pouvait plus remplir son rôle dévolu par le contrat, la SDIH décida de résilier la convention de concession d'exploitation et de gestion. Elle ferma le marché le 04 avril 2000, le jour de la fête de l'Indépendance. Furieux, les commerçants défoncèrent les serrures et occupèrent illégalement le marché bousculant les gardiens et expulsant le personnel de la SDIH encore présent sur le marché. Le gestionnaire ne put bénéficier de la protection de la police municipale ni obtenir le soutien du gouverneur ou du ministre de la Décentralisation.

Le 26 avril 2000, les commerçants ont rouvert le marché, mettant en vente des tickets journaliers au nom du « comité de gestion du marché Kermel » : 200 francs CFA pour la location quotidienne des emplacements au lieu de 500 ou 1000 francs CFA. Cette perception d'argent, en lieu et en place de la mairie et sans autorisation ni pouvoirs, peut être assimilable à un détournement de deniers publics. En juin, du fait de la coupure d'électricité, la régularisation du niveau d'eau sous le marché n'était plus assurée. Le niveau avait monté dangereusement entraînant des risques de débordement et de grosses avaries du système d'alimentation et de répartition électrique comme des équipements de froid. Les occupants essayèrent d'intervenir sur le matériel très sensible,

risquant de causer des dommages irréversibles. La SDIH demanda l'évacuation du marché pour le remettre en état de fonctionner. En juillet, en présence des forces de l'ordre, le marché ferma à nouveau ses portes deux jours. Pendant presque une année, les commerçants ont géré tant bien que mal le marché sans qu'aucune décision ne soit prise par l'État. En août 2001, la mairie de Dakar a demandé au ministre de l'Économie et des Finances de reprendre provisoirement la gestion du marché Kermel, pour assurer un fonctionnement correct en attendant la mise en place d'une nouvelle structure. En décembre 2003, c'est un fait ; la ville a récupéré la gestion de l'édifice.

3.3. Le double jeu des pouvoirs publics

Les clauses du contrat passé par la SDIH avec la mairie de Dakar et la mairie d'arrondissement n'ont pas été respectées. Une seule a été en partie satisfaite : la création d'un service de police permanent au marché. Au lieu d'une escouade de 20 hommes affectés 24 heures sur 24 au maintien de l'ordre dans toute la zone d'influence du marché Kermel, deux agents de police seulement assuraient une permanence le matin. Des sociétés privées prirent alors en charge le gardiennage sur le marché. De son côté, la police municipale estima ne pas pouvoir assurer la surveillance de nuit du marché en raison du caractère privé de la gestion, à moins d'envisager une contrepartie financière. Son directeur avait pourtant donné au gestionnaire un accord de principe sur le paiement de cette indemnité. Ce dernier s'est également plaint que les poubelles n'étaient pas ramassées régulièrement ; la raison avancée par les employés municipaux auprès des riverains du marché Kermel étant que « le marché est privé ». La coopération du personnel municipal avec la société spécialisée de nettoyage a conduit la SDIH à maintenir une organisation interne.

D'autre part, les rues adjacentes du marché n'ont pas été dégagées, la mairie du Plateau n'ayant pas mis, comme prévu, à disposition du gestionnaire des zones délimitées pour organiser le stationnement et l'accueil de la clientèle. La station d'essence qui se trouve tout à proximité du marché devait être déménagée pour permettre l'extension du marché et le « recasement » de tous les commerçants, victimes de l'incendie. L'article 3 du contrat de concession le stipulait bien : « Le risque d'incendie : il est lié à la proximité du stock d'inflammables de la station d'essence ELF. À ce titre, la station devrait être frappée de déguerpissement dans un délai maximum de trois mois à partir de la signature de la convention générale entre le concédant et le concessionnaire ». Un immeuble à plusieurs niveaux avec parking y était programmé pour abriter les commerçants d'art et des salles de loisir ; dès mars 1997, le maire de la ville de Dakar avait promis la construction d'un marché annexe sur cet espace. Un décret avait été pris par le ministère de l'Économie et des Finances, en juin 1998, pour expropriation pour cause d'utilité publique par le. Les bailleurs de fonds étaient disposés à financer cette extension à la condition que le terrain soit disponible. La SDIH s'était aussi engagée à préfinancer ce projet. Mais ce

décret n'a jamais été publié. Et en raison de l'échec de la gestion mise en place, le Luxembourg a renoncé à ses engagements. Du coup, profitant de cette situation d'incertitude, la station d'essence non seulement n'a pas été déplacée (risques d'incendie) mais son promoteur a démarré un projet de construction de cantines pour son propre compte que la ville de Dakar a interdit par la suite. Telle qu'elle était programmée, l'extension du marché n'a pu se concrétiser. En outre, le poste de santé n'a pas été créé et les agents de service d'hygiène n'ont pas procédé aux visites régulières sur le marché, comme le stipulait le contrat.

L'attitude des pouvoirs publics à l'égard du paiement des taxes sur le marché par les commerçants est restée également très ambiguë. Non seulement les instructions du comité de surveillance et de coordination n'ont pas été exécutées par les services de la mairie mais bien souvent, elles ont même été contrecarrées sur le terrain par les agents de l'État. C'est ainsi que les membres de la CSCI décidèrent de surseoir à l'application du plan de redressement sur intervention expresse du représentant de la mairie du Plateau, en juin 1999, alors qu'était prévue une augmentation de loyer pour couvrir les charges et faciliter le rattrapage des arriérés. Dans le même temps, alors que les commerçants refusaient de payer les loyers sur le marché, la mairie du Plateau décidait de percevoir des patentes auprès de la même population. Si cette initiative était conforme à la loi, elle allait néanmoins à l'encontre des intérêts du projet de redressement. Un temps, la mairie de Dakar a également confisqué au gestionnaire son pouvoir d'organiser le refoulement des commerçants qui ne payaient pas leurs arriérés. Au moins à deux reprises, l'adjoint au maire en a profité pour surseoir à l'expulsion des marchands. En mars 2000, le chef de la Division Halles et Marchés a autorisé les commerçants à ne plus payer les arriérés.

3.4. Des instances de régulation inopérantes

Le dispositif d'animation et de suivi de concession, qui a été mis en place sur le marché Kermel, ne pouvait remplacer une instance de régulation ; il pouvait au mieux régler partiellement les conflits. Dans la réalité, cette structure consultative a plutôt été à l'origine des conflits ; toutes les parties prenantes s'y retrouvaient si bien qu'on ne faisait que transférer, en réunion, le champ de bataille. Les capacités d'arbitrage de la CSCI ont été sérieusement remises en question à l'occasion de ses reculs fréquents devant les exigences des commerçants. La CSCI a en outre interdit tout rapport direct entre le gestionnaire et les commerçants, donnant ainsi une importance considérable aux délégués des commerçants. Or, les négociations devenaient d'autant plus difficiles à conduire qu'elles s'opéraient par l'intermédiaire d'un élu municipal qui cumulait de surcroît les fonctions de délégué général des commerçants et de locataire sur le marché.

En tant que concédant, l'État central n'a pas joué son rôle ; il n'a pas engagé sa responsabilité au sein de ce comité de suivi. C'étaient pourtant aux services

de l'État de veiller à ce que les règles du jeu soient bien respectées. C'était encore à l'État d'accompagner la démarche de l'opérateur privé et de contrer, si nécessaire, les ententes entre commerçants et mairies qui ont intérêt à pérenniser les systèmes anciens. « *L'État décidait de quelque chose, la Mairie le contrecarrait tout de suite [...] Nous n'avons pas trouvé auprès de l'État un soutien auquel nous avons droit. C'étaient des gesticulations, il n'y avait aucun suivi du dossier. L'État n'a pas su imposer sa volonté. Quand j'ai demandé les forces de l'ordre auprès du gouverneur et du ministère de l'Intérieur, on n'a pas obtenu leur appui. Nous sommes passés par des moments difficiles [...]* » (le gestionnaire). En définitive, la mairie signataire du contrat de concession a abusé de ses pouvoirs, s'immisçant dans la gestion du contractant au lieu de l'épauler et de sanctionner les commerçants. Or, selon l'article 5 de la convention de concession, le concédant « [...] s'interdit toute action directe dans la gestion. Toute immixtion dans la gestion serait imputable au concédant sans préjudice des droits du concessionnaire. Le concédant demeurera dans ce cas seul responsable de ses actes. Il ne pourra en aucun cas recouvrer directement les loyers et charges auprès des locataires ou encore recevoir les clés ».

Le concessionnaire ne s'attendait pas à ce que l'État exerçât ses prérogatives de manière unilatérale. « *Les décisions étaient prises par le seul signataire, c'est le cas extrême, c'est historique, il faut se dépêcher d'oublier les mauvaises solutions ; mais je dois vous dire que nous sommes allés jusqu'au secrétaire général du gouvernement, il y a eu des injonctions de la présidence [...]* ». Fallait-il créer une instance de régulation autonome, aux compétences techniques reconnues, disposant de toute latitude pour résister aux risques d'alternance politique et sauvegarder l'intérêt général ? « *Le milieu politique n'avait pas du tout envie de soulever le problème [...] L'État n'avait pas la volonté de faire participer les commerçants à la fiscalité du pays. Les commerçants sont soutenus par l'État, ils ont un statut, ils sont protégés, adulés car ils financent les campagnes électorales* ». Pour le contractant du marché Kermel, il aurait fallu à la tête de cette structure régulatrice un acteur de poids dont les compétences auraient été reconnues et dont la légitimité aurait, de surcroît, gagné en intensité grâce aux fortes indemnités qu'il aurait reçu pour l'éloigner irrémédiablement des tentations.

La contractualisation devrait prendre en compte les possibilités d'évolution et d'adaptation entre impératifs de gestion et impératifs politiques. « *Il faudrait peut-être créer une agence de gestion des contrats de concession. Ça peut-être des juristes, des gestionnaires et tout ça. Ce n'est pas forcément une agence indépendante, ça peut être un démembrement de l'État qui soit spécialisé. Le problème, c'est de donner au concessionnaire des possibilités de corriger. C'est vrai qu'on signe un jour, et un an après la donne change. Une adaptation est toujours possible. S'il y a une nouvelle demande vers plus de service public, on peut s'adapter ; ça ce sont des décisions politiques. Il faut aussi une adaptation des tarifs, des revenus. Quand il n'y a pas de technicien*

entre les deux qui apporte à la partie concessionnaire un certain rationalisme dans la gestion des affaires, pour permettre l'adaptation des objectifs multiples, cela devient difficile de répondre aux impératifs de gestion tout en faisant avec les pressions politiques ».

CONCLUSION

En refusant de payer loyers et charges, autrement dit le coût d'usage des étals, les commerçants ont suivi une logique d'appropriation des biens publics. Désavoué implicitement par les pouvoirs publics, le gestionnaire privé, quant à lui, n'a pu leur faire entendre qu'ils devaient dorénavant prendre en charge le coût des prestations sur le marché et respecter les clauses du contrat. *« Le marché Kermel devait être le représentant des producteurs venant du Fleuve. Il devait être l'aboutissement de véritables circuits de productions agricoles. Ça a été démolit au moment où la mairie a signé avec l'État. L'État décidait de quelque chose, la mairie le contrecarrait tout de suite [...] On aurait pu effectivement assurer un service public mais c'est plutôt la sauvegarde des intérêts privés qui a primé ».*

Un opérateur privé ne peut pas avoir la même perception de l'intérêt général que le citoyen, l'usager : il n'est pas un mécène, venu remplir gracieusement les coffres de l'État, il a un souci de rentabilité, animé par des aspirations ultralibérales. Sans doute, quand un opérateur privé gère un service public, un changement de comportement, une attention particulière à l'intérêt général sont-ils attendus. À partir de l'exemple du marché Kermel, on peut penser qu'un concessionnaire peut être mieux disposé parfois à défendre l'intérêt général que la puissance publique dont c'est pourtant le rôle. La ville de Dakar a pérennisé une situation ancienne en réaffectant des places à ses obligés ; les commerçants parlaient d'ailleurs de « places héréditaires ». En revanche, aucune solution n'a été trouvée pour les vendeurs d'artisanat qui continuent d'être déguerpis et qui n'ont jamais pu entrer dans la halle réservée aux produits alimentaires. Depuis 2003, la mairie a recouvré ses fonctions de collecte, mais aura-t-elle les moyens d'assurer la conservation d'un marché devenu monument historique ? Comment se fait-il que les bailleurs de fonds qui avaient posé, comme condition à leur investissement financier dans la reconstruction de l'édifice commercial, la privatisation de sa gestion se soient retirés si rapidement des discussions regroupant les différentes parties ? N'avaient-ils pas un devoir de suivi des opérations ? Ou alors n'était-ce qu'une « conditionnalité » de plus, vouée à être contournée, transgressée ?

PARTIE III

ARBITRAGES ENTRE ACTEURS PRIVÉS ET PUBLICS OU LA DIFFICILE RÉGULATION

DES INSTANCES DE RÉGULATION POUR QUOI FAIRE ? AVENIR DÉLICAT DANS LE TRANSPORT URBAIN (ABIDJAN, DAKAR)

**Jérôme Lombard
Marie Richard Zouhoula Bi**

Le besoin d'une régulation nouvelle dans les transports de voyageurs s'impose dans les métropoles d'Afrique. Sa nécessité n'est pas récente, mais elle demande aujourd'hui à être reconsidérée. L'indépendance des nations africaines avait vu les nouveaux États s'impliquer fortement dans le transport au point de devenir transporteurs eux-mêmes. Compagnies de transport routier collectif, compagnies de chemin de fer, compagnies aériennes, compagnies maritimes, elles appartenaient toutes à l'État. Le retrait de celui-ci prôné à partir des années 1980, les difficultés rencontrées par les entreprises nationales, la montée des collectivités territoriales locales et de leurs revendications, la présence de plus en plus importante d'entreprises artisanales privées ont donné un paysage des transports aux visages multiples, en crise, sans pilote et à l'avenir très incertain.

À la fin de la décennie 1980, la Banque mondiale, peu impliquée dans le secteur du transport (Godard et Teurnier, 1992), lance un programme spécial, *Sub Saharan Africa Transport Program* (SSATP) ou Programme de transport en Afrique sub-saharienne, dans lequel le secteur privé est dorénavant pris en compte et avec lequel il faut composer : « [...] the private sector is already playing an important role. The question is: how can that role be enhanced? The answer to this question lies in financial, regulatory and institutional reform combined with more effective management of urban road networks and services » (Barret, 1994). Autrement dit, l'existence du secteur privé oblige à mieux prévoir l'organisation des systèmes de transport en réformant les modes de financement et de contrôle. L'idée d'une régulation à

trouver fait son chemin. X. Godard et P. Teurnier le formulent de façon très précise en 1992 : « [...] Le développement de la coexistence entre multiples formes de transport suppose que soient renforcés les moyens de gestion des autorités publiques. L'enjeu qui est proposé à celles-ci est d'abandonner leur intervention trop directe à travers l'entreprise publique pour centrer leur intervention sur la définition d'un cadre dans lequel les opérateurs multiples doivent exercer leurs propres responsabilités : c'est la fonction de régulation qui doit être revalorisée et qui suppose un renforcement institutionnel » (Godard et Teurnier, *id.*, p. 233).

Le contexte de libéralisation et d'attribution d'un nouveau rôle à la puissance publique aidant, la notion de durabilité des systèmes de transport demandant une meilleure coordination et un environnement favorable, l'idée d'une régulation par la création d'instances spécifiques fait son chemin au cours des années 1990. « Le cadre institutionnel est essentiel pour qu'une politique cohérente et durable se déploie. Même si tous les conflits institutionnels ne peuvent être résolus, il importe de se doter d'institutions dont l'autorité soit cohérente avec la couverture spatiale des systèmes de transport et avec les arbitrages intermodaux à effectuer » (Godard, 1994). Le choix de Dakar comme ville pilote du programme SSATP, avec la création d'un comité de suivi des transports urbains, permet à partir de 1992 d'accélérer la réflexion sur le dossier et en même temps de mieux saisir les difficultés de l'entreprise. D'autres pays, dans les années 1990, admettent progressivement la nécessité d'une réforme institutionnelle dans les transports urbains (Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Ghana, Tanzanie) ; des structures sont mises en place pour réfléchir à l'avenir des transports urbains dans chaque capitale et à une meilleure coordination (Bultynck, 1998).

Au Burkina Faso, la création d'un Conseil exécutif des transports urbains d'Ouagadougou, sur le modèle de ce que propose au même moment le Sénégal, est envisagée en 1997, mais la structure ne voit pas le jour en raison d'un désaccord avec l'État sur sa participation financière (Bamas, 2002). En fait, au cours de cette décennie, les États n'arrivent pas à réformer les systèmes de transport urbain ; ils continuent à peser sur l'évolution du secteur sans toucher à l'éparpillement des structures d'administration et de contrôle, hésitent à donner plus de pouvoir aux collectivités territoriales, envisagent rarement la solution de l'agence d'organisation et de coordination tant prônée par ailleurs. Dans un contexte de libéralisation de l'économie, de déréglementation des transports corsetés par un ensemble de textes parfois datés, voire de dérégulations tous azimuts, seuls trois États envisagent réellement la possibilité de mieux coordonner les transports urbains hétéroclites et dynamiques : il s'agit du Sénégal, de la Côte d'Ivoire et de l'Afrique du Sud.

Au Sénégal et en Côte d'Ivoire, dans un contexte urbain francophone, les autorités de régulation n'en sont pas au même stade de développement. À Abidjan, la structure paraît encore dans une phase de lancement, tant les conflits avec l'État et les collectivités locales sont importants. À Dakar, la

structure est considérée à mi-chemin d'une réforme incomplète (selon l'expression de X. Godard (2002b)). Entre les deux, le rapprochement est d'autant plus intéressant que les contextes politiques, juridiques ainsi que les mécanismes de création sont similaires¹³⁴.

Trois domaines permettent de développer une analyse similaire et croisée des autorités sénégalaise et ivoirienne : le contexte de création des instances ; les prérogatives et les moyens qui leur sont accordés pour organiser et coordonner les transports dont elles ont la charge dans l'aire métropolitaine ; les relations avec les autres intervenants avec lesquels les instances doivent nécessairement composer. Les évolutions différenciées des deux structures autorisent aussi la formulation de quelques interrogations.

I - LES CONTEXTES DE CRÉATION

Dans les deux cités, les contextes de création présentent des similitudes qui touchent autant aux systèmes de transport qu'aux principes d'organisation et structures. Le système de transport a été construit autour d'une compagnie de bus publique (SOTRAC à Dakar, SOTRA à Abidjan¹³⁵). Dans les années 1990, les sociétés nationales ont connu des problèmes au point d'envisager leur privatisation. Puis, sans avoir été rachetées par une structure privée, celle de Dakar a disparu et celle d'Abidjan a diminué son activité, assombrissant le tableau local des transports.

Le transport des deux cités est aujourd'hui largement dominé par le secteur privé artisanal : profitant de la libéralisation de l'économie, de la déréglementation des transports et de la dérégulation du système d'organisation, les minibus et les taxis appartenant à des privés ont envahi les rues. Les cabinets d'études rappellent régulièrement qu'à Dakar (mais c'est aussi vrai pour Abidjan) « [...] le service public [a été] abandonné à une multiplicité d'opérateurs privés sans réelle autorité régulatrice » (POPESCO-CDCI, 2001). La multitude d'opérateurs ne se traduit pas toujours par une desserte équilibrée de l'ensemble de chaque métropole et complique le processus de réorganisation des systèmes de transport. Dans les deux cités d'Afrique subsaharienne, on ne voit plus très bien quelle solution peut régler les problèmes de desserte et d'engorgement.

Le dernier élément du contexte touche au désordre institutionnel qui caractérise les administrations du transport. Trop d'équilibres institutionnels et financiers sont en jeu quand il s'agit de réformer les transports urbains. À Dakar et à Abidjan, différents ministères gèrent le transport (Équipement, Commerce, Finances, Intérieur) et se heurtent aux compétences des

¹³⁴ La structure dont le projet est le plus abouti en Afrique se trouve à Durban en Afrique du Sud : sa création récente (2003) en fait paradoxalement une autorité à l'avenir bien affirmé.

¹³⁵ Dans les deux cas, des capitaux privés avaient des parts minoritaires.

collectivités locales auxquelles est dévolue la gestion du transport dans leur périmètre.

Les désordres se développant dans les systèmes de transport ont pu être à la naissance des instances de régulation. Néanmoins, l'apparition de ces structures s'explique avant tout par la volonté de les voir exister. En Côte d'Ivoire et au Sénégal, la Banque mondiale et dans une moindre mesure l'État ont été au départ de la création des deux autorités¹³⁶. Le processus révèle ainsi combien le soutien ou la défaillance institutionnel sont déterminants dans l'existence ou l'absence de structures de régulation.

1.1. La première autorité : le Conseil exécutif des transports urbains de Dakar (CETUD)

L'origine d'un tel conseil remonte au début des années 1990 et aux interrogations sur l'avenir du chemin de fer de banlieue. « L'idée de la création d'une autorité organisatrice des transports dakarois est née de l'approfondissement de la variante ferroviaire proposée dans les conclusion de l'étude du plan de transport de Dakar comme solution viable et durable à la desserte de la banlieue de Dakar » (Ndiaye, 1992). Le chemin de fer était appelé à jouer un rôle structurant et majeur dans le système de transport dakarois à condition que son utilisation soit coordonnée avec les autres modes. Pour cela, une réforme du cadre institutionnel et juridique des transports urbains était réclamée. En 1991, le projet est élaboré et s'oriente vers la création d'une autorité organisatrice inspiré du modèle français. Il est prévu que celle-ci soit placée sous le contrôle du ministère des Transports terrestres et dirigée par un organisme collégial. Ses sources de financement proviennent d'une taxe additionnelle sur les carburants qui doit contribuer à l'alimentation d'un fonds de développement des transports. Les compétences s'étendent à l'aménagement et à l'équipement des transports collectifs, aux études, à la formation et à l'information, à la mise en place des processus de conventionnement engagés avec les exploitants. Le budget annuel est évalué à 75 millions de francs CFA (soit, avant dévaluation, l'équivalent de 375 000 francs français de l'époque).

Malgré un processus d'élaboration des textes très précis, la création de l'autorité n'aura jamais lieu sous cette forme. Pour des raisons à la fois financières (indisponibilité des fonds), institutionnelles et politiques (manque d'engagement de l'État), techniques (conflit de compétences entre les ministères et les collectivités locales), conjoncturelles (réforme du chemin de fer), le projet n'a pu aboutir. À propos de cet échec, X. Godard et P. Teurnier (1992) concluent à l'époque, non pas à l'impossibilité de créer une telle structure, mais à l'absence de réels pouvoirs de coordination et d'arbitrage dont elle dispose. Par la suite, le projet mûrit, les hommes politiques et le ministère

¹³⁶ La volonté de la Banque mondiale dans les deux pays francophones vient en partie subvenir aux doutes exprimés par les États concernés.

des Transports sont sensibilisés. En septembre 1995, sous la tutelle du ministère, la décision est prise de créer une autorité en charge des transports urbains de Dakar et d'un fonds de développement des transports urbains (Teurnier, 1999). Une lettre de politique sectorielle des transports urbains, présentée par le gouvernement, entérine en septembre 1996, la décision de réformer le secteur. En août 1997, le CETUD est créé et devient le maître d'œuvre du premier programme de transport urbain, intitulé Projet de renforcement des capacités en matière de transport urbain et d'une durée de trois ans.

En tant que programme pilote du SSATP, le projet de Dakar doit déboucher, aux yeux de la Banque mondiale, sur des résultats objectifs, au premier rang desquels figure la réforme institutionnelle. Lorsqu'on consulte les documents du SSATP qui ont été produits depuis la création du CETUD en 1997, y compris les plus récents, on constate que cette autorité est chaque fois mentionnée et présentée de façon identique. Même si les réalisations ne sont pas à la hauteur du projet initial, le CETUD sert pour la Banque mondiale d'exemple emblématique en Afrique subsaharienne, notamment par son processus de création. L'utilisation de l'exemple du CETUD à des fins promotionnelles indique combien les réticences à voir naître cet organisme ont été difficiles à combattre et combien, pour la crédibilité de la Banque mondiale et de son programme en Afrique, la réussite de ce processus est nécessaire, sinon vitale.

1.2. La « petite sœur » du CETUD : l'Agence des transports urbains (AGETU) d'Abidjan

L'exemple de Dakar a inspiré les concepteurs ivoiriens du même projet. En 1992, le gouvernement, sous la pression des bailleurs de fonds internationaux, initie une série de réflexions sur la réorganisation des transports urbains à Abidjan. L'objectif est d'instaurer une instance unique de régulation des transports urbains à l'instar de ce qui se mettait en place dans d'autres villes du continent. La multiplicité des intervenants et des compétences en matière d'organisation des transports (État, ville d'Abidjan, communes), l'éclatement de l'offre de transport, en contribuant à déstructurer les transports abidjanais, militent en faveur d'un tel projet de réforme.

La première structure, poussée par la Banque mondiale entre 1992 et 1995, devait être un bureau d'étude et de conseil de la ville d'Abidjan en matière de transport. Le projet n'a pas abouti, mais en 1997, le Ministre des transports décide d'en faire une agence autonome. Dès lors, le dossier traîne car la ville d'Abidjan ne veut pas lâcher ses prérogatives en la matière. Les changements politiques intervenus en 1999 remettent en selle l'idée de 1997 et le décret de création de l'AGETU est pris¹³⁷. Cette société d'État, au capital de laquelle

¹³⁷ Décret n°002/02 février 2000.

participe la ville d'Abidjan, est appuyée financièrement par la Banque mondiale et devient la seule instance organisatrice des transports urbains à Abidjan (Zoro, 2002). Pour anticiper toute velléité revendicatrice de la part des collectivités territoriales locales (les communes notamment), une ordonnance assure la nouvelle agence d'un pouvoir dans le périmètre de transport urbain dont elle a la charge, à savoir la ville d'Abidjan et trois communes avoisinantes. Aujourd'hui, malgré le décret de 2000, la structure, chargée de gérer les activités des différents acteurs du secteur et d'arbitrer les conflits, est engluée dans des rapports antagonistes avec les communes. Le contexte ivoirien actuel, marqué par les hésitations politiques et les contradictions des lois de finances de 2004 et 2005, exacerbe ces différends et fait réapparaître l'idée d'une agence confinée à sa vocation première, celle de cabinet d'études.

1.3. Des processus de création longs et ambigus

La mise en perspective des deux projets d'agences souligne l'importance du soutien politique dont elles doivent faire l'objet (et donc la nécessité de déléguer à une telle structure une parcelle de pouvoir sur un périmètre particulier). À Dakar, c'est bien le ministère des Transports qui hésite en 1992 à se dessaisir d'une partie de ses prérogatives et profite de la réforme simultanée du chemin de fer pour faire échouer le premier projet. En Côte d'Ivoire, le gouvernement crée une société d'État en y associant la ville d'Abidjan : par ce fait, il confère à la collectivité une possibilité de nuisance qui ne manquera pas d'être utilisée plus tard. Par contraste avec les autres métropoles, Durban en Afrique du Sud s'est équipée, dès la première mandature du gouvernement local fonctionnant selon les dispositions de la Constitution post apartheid, d'une instance de régulation des transports dotée de tous les pouvoirs et de la capacité politique nécessaires à l'exécution de sa mission.

En définitive, l'impression qu'on cède avec difficulté un pouvoir à autrui introduit le doute sur la possibilité de développer la structure.

II - PRÉROGATIVES ET FINANCEMENTS : DES INSTANCES AVEC DES POUVOIRS ET SANS MOYENS ?

Plusieurs éléments relatifs aux prérogatives et aux budgets permettent de souligner des similitudes entre les deux cas. C'est aussi dans ce domaine sensible que les expériences des deux institutions diffèrent et montrent sur quels obstacles le nouveau système bute.

2.1. Un ensemble commun minimum

Le CETUD et l'AGETU ont en commun d'avoir la responsabilité du développement du secteur du transport urbain, de son organisation, de son intégration (tableau 1). Chaque structure doit s'occuper des contrats passés

avec les transporteurs (affectation d'une ligne à un opérateur ou un groupement d'opérateurs), déterminer et surveiller les réseaux en exploitation, proposer une tarification et harmoniser les prix, veiller à développer ou faire développer les infrastructures, organiser la circulation et le stationnement sur les voies du périmètre urbain. Ces tâches constituent le strict minimum pour espérer la bonne marche du transport urbain dans les deux agglomérations. Dans chaque cas, l'instance dispose aussi théoriquement du pouvoir de statuer sur les demandes d'exploitations de ligne. À Dakar, le projet en cours visant à attribuer des lignes à des groupements d'opérateurs privés va dans ce sens. À Abidjan, l'attribution d'une ligne à un transporteur privé n'est pas clairement formulée et va poser problème si le flou persiste. La réponse par le projet de création d'une nouvelle compagnie de bus privée, la SOTU, n'est pas une solution et montre que l'intégration du secteur privé dit « informel » n'est pas acquise.

Les différences entre les deux cas mettent en évidence des faiblesses de conceptions ou des oublis. Elles tiennent à l'histoire du transport et des États dans chaque cité, et à la réalité de la décentralisation. Elles soulignent aussi combien ces instances sont le fruit de compromis dont les limites se révèlent problématiques pour l'avenir des transports urbains. Parmi les prérogatives des autorités sénégalaise et ivoirienne, certains éléments aussi importants que le contrôle des autorisations de transport, la question du service public ou bien l'aspect politique et planification des transports urbains, le volet études, sont inégalement présents. À la différence de l'Afrique du Sud où, depuis la fin de l'apartheid, le volet politique est considéré comme capital dans le développement des transports urbains de chaque métropole sud-africaine, et où le souci d'intégrer le transport dans une perspective planifiée d'aménagement local qui respecte aussi les prérogatives des autres niveaux territoriaux (État, Provinces) apparaît comme fondamental, au Sénégal et en Côte d'Ivoire, ces aspects ne sont pas pris en compte aussi explicitement dans les instances de Dakar et d'Abidjan. Même si le CETUD est chargé de la mise en œuvre et du suivi de la politique des transports publics, cela n'est pas clairement affiché et surtout indiqué comme une véritable compétence. Au demeurant, la politique des transports publics ressort d'une autre structure, en l'occurrence la Direction des Transports terrestres. Le volet études est souligné comme une priorité : le choix de Dakar en tant que ville pilote du SSATP a d'ailleurs justifié un certain nombre de travaux menés depuis 1997, mais ce foisonnement, sans doute disproportionné, a des difficultés à se traduire en applications concrètes. À Abidjan, la longue expérience du Bureau national d'études techniques et de développement (BNETD) explique cette absence et ne rend pas la tâche de l'AGETU aisée.

Quant aux questions de service public et de régulation des autorisations, les deux dossiers sont liés. Au Sénégal et en Côte d'Ivoire, l'enjeu est identifié et semble même fondateur des deux structures qui œuvrent cependant dans un contexte de libéralisation et de privatisation du service de transport : des

procédures existent comme la délégation de service public, la contractualisation sous forme de concession ou d'affermage. Il ne semble pas que soit incorporée une vraie réflexion sur le service public de transport au moment où les disparités socio-économiques par le transport s'accroissent et ségrèguent de plus en plus l'espace urbain. Si tel était le cas, la régulation des autorisations de transport serait plus affirmée et prise en charge par une seule autorité : par le contrôle (voire la limitation) des entrées dans la profession, c'est en effet le débat sur la place de chacun, sur le rôle de chaque intervenant dans le service de transport, notamment des transporteurs, qui est ouvert. Au Sénégal, les autorisations de transport sont encore pilotées par le ministère des Transports. En Côte d'Ivoire, elles sont censées être obtenues auprès de l'AGETU mais elles lui sont fortement disputées par les collectivités territoriales. Contrôler les entrées sur les lignes où la dynamique du privé l'emporte ne peut être appréhendé indépendamment du contrôle à l'entrée dans la profession.

Trois autres prérogatives sont inégalement présentes dans les instances analysées. L'amélioration du parc de véhicules est une mission du CETUD et de l'AGETU et favorise la réflexion sur la qualité de l'environnement urbain. Le contrôle des importations et du parc local de véhicules est une condition sine qua non pour tester la réalité de cette prérogative. Or, les ministères du Commerce interviennent aussi dans le contrôle des importations, par ailleurs rentables pour les États (pour le Sénégal, cf. Guilbert, 2003 ; Lombard et Ninot, 2002). La possibilité de recourir à la justice pour faire appliquer ses décisions et imposer une régulation publique nouvelle, face aux tenants du « tout privé », n'existe pas à Dakar ou à Abidjan où le ministère de l'Intérieur joue un grand rôle dans ce domaine. La question qui se pose est de savoir comment le CETUD ou l'AGETU peuvent limiter les entrées de professionnels sur une ligne quand, pour faire respecter leur décision, elles doivent faire appel aux services de police placés sous tutelle d'une autre institution. De même, la notion de participation (des acteurs, de la population) n'est pas nommément indiquée dans les compétences des deux autorités. À Dakar et à Abidjan, seul un représentant des consommateurs siège à l'assemblée plénière (Dakar) ou au conseil d'administration (Abidjan). Des commissions consultatives réunissent régulièrement tous les acteurs des transports, mais les autorités n'ont pas compétence pour véritablement travailler avec les populations. D'ailleurs, le veulent-elles vraiment ? P. Teurnier souligne qu'à Dakar le processus de création du CETUD a été entamé sans tenir compte de cette question : « [...] le recours au processus démocratique d'élaboration d'une politique des transports n'aurait-il pas été plus approprié pour aller plus vite dans les actions concrètes, visibles par la population ? » (Teurnier, 1999, p. 312). À l'époque, il conclut : « [...] N'essaie-t-on pas de réformer entre experts, fonctionnaires, bailleurs, opérateurs, bref entre techniciens spécialistes, quitte à officialiser par la suite la nouvelle organisation dans le droit ? » (Teurnier, *id.*). Il est incontestable que l'autorité des transports ne peut œuvrer dans ces pays que si elle réforme

aussi ses propres mécanismes de fonctionnement et de compréhension de la réalité sociale (Lombard, 2003).

Dans les deux cas, le cœur du système de transport – à savoir l'organisation et l'exploitation du transport – est pris en charge par l'autorité : c'est un pas important sur le chemin d'une véritable autorité organisatrice. Néanmoins, des compétences ne sont pas intégrées ou sont minorées et laissent le champ libre à toutes les interprétations possibles ou aux compromis défavorables en particulier aux populations et à certains professionnels.

Tableau 1 : Comparaison des prérogatives du CETUD et de l'AGETU

	CETUD Dakar	AGETU Abidjan
Planification		Élaboration des plans de transports urbains
Service public	Identification des contraintes de service public et détermination des compensations afférentes	Identification des contraintes de service public éventuelles et proposition le cas échéant des compensations financières
Coordination des modes	Coordination entre les différents modes de transport, arbitrage du partage des recettes, en cas d'intégration tarifaire	Coordination et arbitrage de la répartition des recettes de transport en cas d'intégration tarifaire entre les opérateurs
Contrats	Passation des conventions avec les transporteurs agréés	Élaboration et lancement des dossiers d'appel d'offres en vue du choix des partenaires du service de transport public urbain de personnes dans le périmètre défini, évaluation des offres, rédaction des conventions et des cahiers des charges, passation et contrôle de l'exécution de ces conventions
Réseaux	Détermination des lignes à desservir et de leurs modalités techniques d'exploitation	Définir les réseaux des services de transports urbains, leurs modalités techniques d'exploitation
Tarifification	Proposition en matière de tarification des transports	Approbation et harmonisation des tarifs
Infrastructures	Proposition en matière d'amélioration des infrastructures	Étude de la programmation des infrastructures spécifiques au transport public urbain notamment les couloirs réservés, les gares routières, les aires de stationnement et les stations de taxis
Stationnement Circulation	Proposition en matière d'amélioration de la circulation et de la sécurité routière	Coordination du stationnement et de la circulation
Autorisations		Délivrance des autorisations relatives aux services de transport urbain de voyageurs et tenue du registre des transporteurs agréés (inscriptions, modifications et radiations) Élaboration des critères d'accès à la profession de transporteurs publics de personnes
Parc	Amélioration de l'état et de la qualité du parc automobile	Contribution à la lutte contre la pollution atmosphérique générée par les transports motorisés
Études	Formations et financement des études nécessaires	

Sources : Documents internes du CETUD et de l'AGETU.

2.2. Des pouvoirs limités : drôle de jeu avec l'État et les collectivités territoriales

Les prérogatives attribuées aux instances de régulation le sont par la loi. Autrement dit dans des États aussi centralisés que le Sénégal et la Côte d'Ivoire, c'est par la volonté de l'appareil d'État et du gouvernement qu'elles existent. Avec la décentralisation des pouvoirs, un échelon nouveau de responsabilités territoriales émerge dans ces pays, compliquant la donne et soulevant l'exigence pour les collectivités d'avoir des prérogatives particulières.

De par le processus même de construction de la réforme, les éléments d'opposition à l'existence des autorités sont réels. Appareil d'État, pouvoirs politiques, collectivités territoriales locales, secteur privé de grandes sociétés, chaque institution a une capacité de nuisance. À Dakar et à Abidjan, les réticences de l'État à se dessaisir de certaines compétences empêchent véritablement la structure d'impulser des changements. Un des responsables du CETUD ne dit pas autre chose : « on est un établissement public qui dépend de l'État et qui, de par une loi "exerce au nom de l'État et des collectivités" et qui a certains pouvoirs déclinés. Cela veut dire qu'on a beau lutter pour ces pouvoirs, étant donné que l'autorité est une instance nommée par l'État, il y a quand même ce lien ombilical qui n'est pas coupé. Pratiquement, la décision finale ne revient pas à l'agence centrale ». Le ministère à l'époque a été réticent à lancer la procédure pour la création de la première agence de régulation. Aujourd'hui, la Direction des Transports terrestres (DTT) reste maîtresse d'œuvre de la définition de la politique nationale de transport, de la sécurité routière et surtout de l'attribution des autorisations de transport. Le CETUD estime qu'il garde un rôle de régulateur et maîtrise l'offre lorsqu'il décide de limiter le nombre de bus possible sur une ligne. Cependant, ce partage des tâches avec la DTT (autorisation d'un côté, licences de l'autre) n'est pas encore effectif, le processus de concession de lignes à des groupements de transporteurs ayant débuté en 2005 avec l'affectation de 105 nouveaux bus sur quelques itinéraires.

Le CETUD rencontre moins de difficultés avec les collectivités locales. Il opte pour une politique de « petits pas » en ne froissant pas les susceptibilités des villes de l'agglomération. C'est par consensus et en accord avec l'assemblée plénière (où sont représentées les collectivités locales) que les décisions sur les gares actuelles ou nouvelles et sur leur gestion sont prises. Il souhaite même s'immiscer dans la contractualisation pour tout nouveau projet de gestion privée en participant à la signature des contrats aux côtés du concédant (les villes) et du concessionnaire. Cette disposition néanmoins semble irriter les maires des villes qui se demandent en quoi le CETUD est légitime pour parler en leur nom sur des questions de transport internes à la commune : « *dans mon quartier ou ma commune, c'est ici que je veux une gare routière* » est une réplique d'élus souvent envoyée au CETUD et qui dénote une méfiance

croissante vis-à-vis d'un organisme qui va à l'encontre de fonctionnements, voire d'arrangements, locaux¹³⁸.

Le cas d'Abidjan est encore plus symptomatique des oppositions qui se font jour au retrait des prérogatives municipales qu'est en passe d'opérer la structure de régulation. L'État soutient l'AGETU beaucoup plus que ne le fait celui du Sénégal à l'égard du CETUD. Aux yeux des collectivités locales, c'est ce lien ombilical qui est trop fort : le gouvernement nomme les membres du conseil d'administration et en définitive son président ; par conséquent le contrepoids aux directives de l'État, notamment de la part des collectivités locales, semble faible (Zoro, 2002). À l'inverse, le législateur maintient et défend les droits de ces dernières, créant une cacophonie et affaiblissant l'instance de régulation. La ville d'Abidjan et les communes qui retirent de gros bénéfices de la cogestion du transport dans leur périmètre ne peuvent admettre qu'on les leur enlève au profit d'une structure paraétatique. L'essence de leur pouvoir provient d'une loi alors que, pour l'AGETU, c'est un décret présidentiel qui institue la création de l'institution. Il est par conséquent difficile à des entités dont le champ de compétences est conféré par la loi de se subordonner à une autre, fut-elle issue d'un décret présidentiel.

L'AGETU aurait proposé de reverser aux communes ce qu'elles touchaient auparavant dans l'ancien système et même d'augmenter les versements quand les rentrées par les taxes et les autorisations seront mieux contrôlées. Ainsi, l'annexe fiscale de la loi de finance 2004 stipule qu' « [...] il est institué auprès de l'AGETU une taxe d'inscription et une redevance d'autorisation annuelle lors de la délivrance et du contrôle des titres de transport urbain [...]. Dans le ressort territorial de l'AGETU, les redevances d'autorisation se substituent à la taxe sur les taxis et à la taxe sur l'exploitation d'embarcation prélevées par les communes, ainsi qu'à la taxe sur les taxis interurbains, intercommunaux ou ceux dotés d'un compteur prélevées par le district d'Abidjan » (*Fraternité-Matin*, 11 et 12 juin 2005). En conséquence, une clé de répartition des redevances a été adoptée : 40 % aux collectivités territoriales et 60 % à l'AGETU. Mais, s'appuyant sur des dispositions légales, les collectivités locales ont engagé une bataille juridique en ménageant préalablement les transporteurs par la promesse d'une exemption de visite technique. Estimant que la précédente loi « [...] ne prend pas suffisamment en compte les contraintes budgétaires des communes et du district d'Abidjan » (*Fraternité-Matin*, *id.*), la nouvelle loi de finance 2005 a prévu d'inverser la clé de répartition des redevances transport (60 % aux collectivités territoriales et 40 % à l'AGETU) et adjoint à l'agence une régie pour la gestion des redevances d'autorisations de transport. Ce renversement de situation qui confine désormais l'AGETU dans un rôle de guichet d'enregistrement la rend

¹³⁸ Le dernier exemple en date est donné aux Parcelles Assainies, une commune d'arrondissement de la partie Nord de la presqu'île. Cf. dans le même ouvrage la contribution de Jérôme Lombard sur les gares routières de Dakar.

tributaire des politiques de transport des communes dont « [...] le souhait est de reprendre la gestion complète des redevances » (*Fraternité-Matin, id.*).

Dans les deux cités, l'autorité nouvellement créée change ainsi les relations entre les acteurs du transport et parfois en modifie les arrangements locaux, quitte à les rendre plus transparents. Elle s'intègre dans un secteur qui, dans tous les pays, compte politiquement aux yeux des gouvernements, quels qu'ils soient. Leur sensibilité aux mouvements qui traversent ce secteur et à toutes les transformations qui pourraient le bouleverser, voire faire évoluer les rapports de force en faveur de concurrents politiques, est donc aiguë. À Dakar, lors de l'alternance politique de 2000, le CETUD a failli disparaître en raison d'appréciations négatives sur ses résultats de la part de la Présidence de la république. À l'époque, d'autres points de vue avançaient l'idée, plus politique, que le CETUD, créé au temps de l'ancien régime, n'aurait pas été apprécié comme il se doit, signe de l'extrême sensibilité du processus de régulation aux changements politiques. À Abidjan, l'AGETU fonctionne mais subit l'opposition des communes en raison des divergences de fonds sur les compétences et financements.

2.3. Des financements importants mais incertains

Directement liés aux pouvoirs dévolus aux autorités des transports, les financements octroyés et les moyens pour les développer fondent la pérennité des instances en question. Dans les deux situations, la nouvelle structure doit bénéficier d'importants transferts financiers qui demandent une réforme de l'ancien système de financement du secteur du transport. Les deux structures relèvent de ce point de vue de mécanismes et de modes de financements assez différents. En effet, il ne s'agit pas des mêmes procédures lorsque la loi, en créant l'autorité, transfère des recettes d'une institution à une autre, quand l'État ou une collectivité territoriale subventionne l'agence ou bien dans le cas de taxes additionnelles sur les carburants. Ces modalités ne mettent pas en cause les mêmes acteurs, les mêmes habitudes, les mêmes pouvoirs.

Le cas de Dakar est exemplaire de l'ensemble des ressources dont une agence peut disposer. Dans la métropole sénégalaise, elles sont au nombre de quatre (Ndiaye, 2002) :

- Un Fonds de développement des transports urbains (FDTU) couvert par une participation paritaire de l'État, des collectivités locales et des professionnels.
- Des ressources allouées à l'État par des partenaires au développement en vertu des conventions et accords conclus avec le Gouvernement et destinées au développement de la mobilité urbaine.
- Les rémunérations versées par les bénéficiaires des services et autres prestations fournis par le CETUD.

- Les subventions, dons, legs ou libéralités faits par un État étranger, des collectivités locales ou par tout autre organisme national ou international, conformément à la réglementation en vigueur.

Le premier type de financement, le FDTU, est inégalement alimenté. Le financement des collectivités locales et du secteur privé n'est pas acquis : seul l'État depuis 1997 a versé au fonds sa quote-part annuelle, de l'ordre de 400 millions de francs CFA, dénotant par là sa volonté de faire travailler le CETUD. Les autres parties prenantes sont bien en peine de verser leur participation, aucun projet de loi accepté par tous ne venant fixer les modalités de versement (le premier projet préconisait l'instauration de taxes mais a été refusé par les autorités de l'État). Il semble que, compte tenu des difficultés financières des collectivités territoriales, l'État va prendre en charge la différence jusqu'à ce que ces dernières puissent financer (Sagna, 2002). La ville de Dakar doit en principe payer à hauteur de 82 %. Quant au secteur privé, il n'est pas clairement défini qui est concerné (transporteurs, industriels, commerçants ?) et sur quelle base le chiffre d'affaires sera ponctionné. L'incertitude sur les financements est grande et obère sérieusement la pérennité du fonds. Le principe de la parité est réduit à néant et replace l'État au centre du dispositif, écartant du même coup les collectivités locales et atténuant l'autonomie de la structure, notamment en cas de conflit avec le pouvoir.

Le second volet du financement du CETUD est majeur : il s'agit des programmes initiés par les bailleurs et générant d'importantes ressources. Le PAMU (Programme d'amélioration de la mobilité urbaine) vient succéder depuis 2002 au Projet de réforme et de renforcement des capacités d'expertise en matière de transport urbain (1997-2001). D'un montant de 87 milliards de francs CFA répartis en deux phases de quatre et trois ans, il est principalement financé par la Banque mondiale. Les sommes sont donc importantes, la Banque mondiale investissant beaucoup dans ce projet (comme l'Agence française de développement, dans les années 1990, l'avait fait pour renflouer la SOTRAC). Certes, des infrastructures routières (telles que des échangeurs dans les grands carrefours de l'agglomération), prévues dans le PAMU, sont en cours de réalisation depuis fin 2004. De même, le démarrage de l'opération de renouvellement des minibus redonne espoir aux populations et aux décideurs. Mais, au regard de l'ampleur des défis dans l'aménagement de l'agglomération et du système des transports, de l'importance du parc privé de transport collectif qui ne sera pas pris en charge dans le cadre du PAMU et des enjeux de pouvoir inhérents au secteur et aux opérations politiques sous-jacentes au PAMU, on est en droit de se demander si le projet a une réelle chance de se concrétiser. Auquel cas, le risque de voir la Banque mondiale se retirer du projet n'est pas mince¹³⁹.

¹³⁹ « Seuls deux des 23 projets sénégalais à la BM sont satisfaisants », *Le Soleil*, 05 mai 2003.

En tant que ville pilote, Dakar a bénéficié de fonds importants depuis près de 10 ans qui constituent l'essentiel des financements attribués au CETUD. Le bilan provisoire qui peut en être tiré est que le poids de l'État dans une structure dite autonome est toujours aussi pesant. La défaillance des collectivités locales dans le Fonds de développement des transports urbains traduit le peu de légitimité dont le CETUD est porteur. Seul le bailleur international, avec des doutes, est présent. Pour combien de temps et pour quel projet à long terme ?

À Abidjan, le budget prévisionnel de l'AGETU est estimé à environ deux milliards (en 2000). Ce budget est constitué en grande partie des recettes tirées de la gestion du transport (taxes et redevances provenant de la délivrance et du contrôle des titres, agréments et autorisations) et d'une subvention publique de l'État. Les recettes potentielles générées par les transports sont évaluées, toujours par la ville d'Abidjan, à 1,5 milliard de francs CFA. L'AGETU conteste ces chiffres et les évalue à « 706 millions de francs CFA, soit 3% du budget » de la ville (*Fraternité-Matin*, 11 et 12 juin 2005). Cette structure qui s'estime victime d'une lecture politique de l'affaire des redevances est en réalité confrontée à la réticence de la ville d'Abidjan à se défaire de cette manne que représente le poste transport dans son budget (10 milliards en 2000). Les appréhensions des collectivités territoriales en charge des transports urbains ne sont pas aisées à réduire dans la mesure où « ... le transfert des ressources au profit de l'AGETU entraînerait un manque à gagner important : 160 000 francs CFA par an par taxi compteur pour la ville d'Abidjan, 40 000 francs par an par taxi communal pour les communes d'Abidjan » (Zoro, 2002, p. 45).

Ainsi, d'une année sur l'autre, l'indépendance de l'AGETU semble loin d'être acquise. En dénonçant la réduction de l'allocation financière de l'agence, un de ses responsables tire la sonnette d'alarme : «...il ne s'agit pas de créer des structures qui fonctionnent sur papier, encore faut-il leur donner les moyens financiers nécessaires à la conduite à bonne fin des missions qui leur sont assignées » (Zoro, *ibid.*, p. 46). Ce dépit qui illustre les pesanteurs antérieures prend actuellement une autre forme. Dans la continuité de la bataille juridique, l'agence décide de « ne reverser dans les caisses de la régie annoncée pour gérer les recettes récoltées que la part revenant aux collectivités territoriales ». L'AGETU semble décider à rendre la régie annoncée inopérante et affirme que « [...] son système ne s'accommode pas des lourdeurs d'une régie »¹⁴⁰. Le contexte abidjanais, caractérisé par la décentralisation poussée des pouvoirs aux villes et communes, accentue l'importance des problèmes de l'AGETU. Le cas ivoirien dépasse l'exemple sénégalais. Les collectivités semblent accrochées à leurs prérogatives et ressources et n'acceptent pas, pour le moment, qu'une structure transversale tente d'organiser les transports dans l'ensemble de l'agglomération, en prenant en compte toutes les parties en

¹⁴⁰ Le directeur général de l'AGETU, *Fraternité-Matin*, 11 et 12 juin 2005.

présence. En outre, lorsqu'il s'agit de ressources financières dont sont avares les collectivités et leurs équipes dirigeantes, l'apparition d'un regard extérieur interroge directement les modes de fonctionnement des structures et les pratiques politiques et de clientélisme.

Le CETUD et l'AGETU donnent l'image d'instances sous la menace permanente d'un blocage faute de crédits et de légitimité suffisants. Par défaut, le CETUD risque de se cantonner dans un rôle de bureau d'études prospectives sur les transports, ce qui ne correspond pas à sa fonction initiale.

III - UNE AUTORITÉ POUR QUOI FAIRE ? FACE-À-FACE DÉLICAT AVEC LES PROFESSIONNELS

La montée du secteur privé, apparu en substitution du public ou à ses côtés, exige des pouvoirs publics de redéfinir le rôle de chacun des intervenants. Le principal enjeu aujourd'hui dans les deux villes est de réformer le transport urbain en prenant en compte, alors qu'on les a longtemps ignorées, l'importance du monde professionnel et ses revendications. Parler d'autorité des transports avec un conseil d'administration, instance supposée de concertation, c'est reconnaître la propre structuration du milieu professionnel, ses regroupements, ses syndicats et ses représentants. Or, il n'est pas évident de s'intéresser aujourd'hui à un secteur avec lequel l'État mais aussi les pouvoirs locaux ont entretenu des relations ambiguës, faites alternativement de bienveillance, de répression et d'ignorance.

Deux questions semblent se poser actuellement dans les deux villes :

- La régulation dans le secteur du transport passe par un meilleur contrôle des autorisations de transport et des licences sur les lignes. Le service aux usagers et la sécurité routière ne peuvent qu'en bénéficier. Comment arriver à imposer un tel dispositif auprès de professionnels qui ont bénéficié de procédures propres au milieu, de passe-droits, d'avantages gagnés sur le terrain ?
- Avec quels acteurs du secteur privé les autorités négocient-elles ? Dans quelle mesure, dans un contexte de libéralisation et de privatisation poussée, le monde du transport peut-il s'acclimater d'un projet de régulation qui rogne sur certains avantages ?

La création d'une autorité de transport, régulatrice ou organisatrice, transforme aussi les relations dans les transports urbains avec d'autres types d'acteurs : les associations de quartiers ou de jeunes, les usagers. Au travers des relations entretenues avec les professionnels, notamment au sein des communes et autour des gares routières, le rôle des usagers apparaît fondamental mais encore peu pris en compte.

3.1. Les agréments et les licences : enjeu de la régulation par l'autorité

La question est de savoir comment réguler l'entrée dans la profession ou la ligne de transport lorsque l'État lui-même est déficient et que les collectivités locales ont intérêt à développer leur commune, leur clientèle politique et leur fiscalité, c'est-à-dire à la fois leur soutien aux transporteurs et l'imposition.

Le premier élément pour l'autorité est d'avoir la mainmise sur l'entrée dans la profession (par le biais des agréments ou autorisations de transport). À Dakar, le CETUD se refuse à le faire et laisse cela à la Direction des Transports terrestres (donc à l'État) pour les minibus et à une commission régionale des taxis dirigée par le gouverneur de région. Ce refus tient à la volonté du CETUD de garder sa marge de manœuvre dans le milieu, mais aussi au souci de la DTT de conserver le peu de prérogatives qui lui reste. Dans les faits, n'importe qui entre dans le transport, y compris des personnes qui ne connaissent pas ce type d'activité. Les taxis urbains (anciennement à compteur horométrique) se multiplient ainsi que les taxis de banlieue officiels et clandestins (voitures particulières faisant office de taxi). Quant aux minibus, le renouvellement se fait en interne, les propriétaires qui en ont les moyens rénovent leur parc en important des véhicules. Mais les nouveaux entrants ne sont pas légion car l'investissement initial est important (environ cinq millions de francs CFA pour un car rapide, soit 8 000 euros en 2006). Les professionnels réagissent selon des motivations propres : qui peut démarrer dans la profession le fait, avec le soutien de son marabout ou de son ancien employeur (notamment les grands transporteurs qui cèdent des véhicules à crédit à leurs chauffeurs).

Les transporteurs s'interrogent sur les contraintes imposées à leur activité et à l'entrée dans la profession dans la mesure où la demande de la population n'est pas satisfaite et qu'ils ont les moyens d'y répondre en développant leur activité. Que le CETUD ne contrôle pas les agréments tend à faire de cette structure un ensemble vide chargé tout au plus de réaliser des études et d'attirer l'argent de la Banque mondiale. La mainmise sur cette compétence pourrait donner plus de poids à l'instance et aussi permettre d'obtenir plus de considération de la part des professionnels. De conseil exécutif (de la politique de l'État dans les transports urbains ?), elle pourrait devenir une vraie structure d'organisation ou de régulation des transports urbains, notamment en coupant le cordon ombilical avec l'État dont l'attribution des agréments n'est pas le moindre des symboles.

À Abidjan, les prérogatives de délivrance des agréments de tous les types de transport échoient désormais à l'AGETU. Les dispositions antérieures sont abrogées (les communes et la ville pour les deux types de taxis ; l'ancienne DTT, actuellement la SONATT, Société nationale des transports terrestres, s'occupant des minibus). Cette concentration des compétences devrait améliorer les procédures de contrôle et réduire la dérive communale. Or, on

assiste à un transfert de compétences sans contrepartie financière qui serait octroyée à une régie qui reste encore à créer. L'idée est de ménager les collectivités territoriales (devenues de vraies structures d'entrepreneuriat), bénéficiaires de la répartition des redevances de transport. Trois entités aux statuts juridiques différents se retrouvent alors à partager des prérogatives, ce qui inéluctablement favorise les dérives et les logiques clientélistes. Le problème du transport reste en l'état tant la manne financière aiguise des appétits. Les professionnels de leur côté, qui tiraient bénéfice des négociations avec les structures locales, sans avoir à référer à une entité supérieure censée représenter la loi et l'intérêt général, opèrent un revirement spectaculaire. Estimant irréversible le processus de transfert des compétences transport à l'AGETU, ils l'érigent désormais comme « [...] seul et unique interlocuteur en matière d'autorisation et de taxes au titre du principe de droit qui dispose que les nouvelles dispositions abrogent les anciennes » (*Fraternité-Matin*, 11 et 12 juin 2005). Cette posture qui implique la fin du harcèlement des communes annonce des arrangements nouveaux pour la préservation des positions de rente sur les lignes et les chargements.

Le second point sur lequel butte le processus de régulation est celui des licences de transports et des concessions de lignes. Pour les deux agences, il s'agit d'un enjeu majeur à même de fonder leur politique ou au contraire de la rendre inefficace. Auparavant, en Afrique francophone, on distinguait, sur le modèle français, les licences locales, urbaines, des licences régionales ou nationales, interurbaines. Chaque véhicule ne pouvait à la fois circuler sur un réseau urbain et sur un réseau national. Cette disposition a disparu dans les années 1980 au Sénégal. À Dakar, la solution d'aujourd'hui est de concéder des lignes à des Groupements d'intérêt économique (GIE) de transporteurs. Si le projet a démarré en 2005, il va cependant sembler difficile de contrôler les entrants sur les lignes. Les règles anciennes de partage de l'espace sont effectivement en voie de disparition (seul le Plateau reste théoriquement interdit aux minibus et aux taxis « clandos ») : on ne voit pas comment le nouveau système sera respecté, si un contrôle des entrées dans la profession n'est pas entrepris et si la police des transports n'est pas respectée. La régulation se produit plutôt au sein des différentes professions (taxis, minibus) et passe par l'obligation de cotiser à un « garage » et à une tête de ligne pour entrer dans la ligne : le regroupement de chauffeurs qui gère le garage l'impose, le rabatteur aussi. Le maraudage est combattu par les professionnels eux-mêmes, la police pouvant servir d'appui pour contrôler les fraudeurs. Si le CETUD veut maintenir ses prérogatives vis-à-vis des professionnels, il lui faut trouver la solution pour trouver un compromis entre ses propres procédures et celles du milieu des transports.

Dans ce domaine, le panorama à Abidjan se rapproche de celui de Dakar. Pour les minibus, si l'entrée dans la ligne interurbaine dépend désormais de la possession d'une autorisation de l'AGETU, l'allégeance obligatoire à un syndicat est toujours indispensable. Quant aux taxis communaux, avec

l'accord tacite des communes, leurs syndicats ont installé des péages à l'entrée des lignes. À ce sujet, un leader syndical prévient que « [...] le paiement des tickets de syndicats est exigé pour tout chargement » (*Fraternité-Matin*, 10 juin 2005). Dans les deux cas, les professionnels démontrent qu'ils souhaitent conserver leur propre système, en s'accommodant de l'AGETU. Cette dernière semble cependant incapable d'intervenir dans cette régulation qui équivaut parfois à un système de racket. Même si elle déclare que s'insérer dans ce processus n'est pas opportun puisque ce type d'organisation syndicale est logiquement appelé à disparaître lorsque le fonctionnement de l'autorité sera effectif, le constat est que les « [...] chauffeurs trouvent plus rentables les activités syndicales que la fonction de chauffeur » (*Fraternité-Matin*, 09 juin 2005). Comme au Sénégal, éviter de prendre en compte le fonctionnement local constitue la solution trouvée pour espérer développer un nouveau processus de régulation, pensé par le haut. Il n'est pas sûr que le contrôle des entrants dans la profession et sur les lignes puisse uniquement se régler dans les bureaux de l'AGETU, sans « descendre » dans les gares.

La réalité du pouvoir des autorités passe par un meilleur contrôle des entrées dans la profession de transporteur routier et par un contingentement des autorisations de transport sur les lignes. Dans ce processus, les autorités régulatrices se heurtent de front aux intérêts des collectivités territoriales ou des États et surtout aux pouvoirs des groupements professionnels : de leur capacité à négocier avec eux dépend leur avenir.

3.2. Les groupements professionnels et l'autorité de transport : « l'amour vache »

La création des autorités suppose une capacité de décision et d'autonomie vis-à-vis de l'ensemble des intervenants. Avec le monde professionnel en particulier qui est omniprésent. Or l'autorité devient un nouvel intervenant qui n'est pas, aux yeux de tous les autres, aussi neutre qu'on veut bien le dire et qui est représenté par des personnes qui travaillaient auparavant dans les ministères ou dans les grandes entreprises publiques de transport. Les habillages ont changé mais les personnes sont en partie restées les mêmes. Ce n'est pas le moindre des paradoxes de ces réformes. La relation au monde des transports n'en est que plus ambiguë. La question centrale est la suivante : comment ces structures puissantes, regroupant soit des transporteurs, soit des chauffeurs, peuvent-elle reconnaître une telle agence de régulation quand elles ont conquis, par la force et la violence parfois, leur pouvoir sur le terrain ?

À Dakar, dès avant la création du CETUD, les professionnels étaient invités, sinon associés, à la réflexion sur l'évolution du transport urbain. Déjà dans le comité de suivi des transports urbains lancé en 1992, ils étaient conviés à la table des négociations. Aujourd'hui, dans l'assemblée plénière du CETUD, 6 places sur 18 sont réservées aux opérateurs et associations les représentant. Différentes instances sont ainsi le lieu de débats avec les professionnels du

transport. Elles semblent cependant être davantage des espaces de négociation, parfois de marchandage, que des instances d'organisation, de planification. Le PAMU lui-même, le nouveau programme financé par la Banque mondiale, avance lentement, du moins sa composante Renouvellement du parc de minibus : les GIE de professionnels jouent le jeu du CETUD afin de bénéficier de la manne espérée des nouveaux bus, mais ne valident pas pour autant la démarche de la structure. Les professionnels participent aux négociations sans trop croire à la vision institutionnalisée du CETUD. D'autres logiques sous-tendent les pratiques en vigueur, notamment les relations de solidarité et de dépendance qui structurent fortement les comportements dans le milieu et annihilent la volonté de réformer par la sélection des meilleurs ou des plus forts. La lenteur avec laquelle évolue le PAMU trouve ainsi son origine dans le décalage entre les propositions du CETUD et le fonctionnement du transport urbain dakarais. Depuis 1998, 6 000 conducteurs professionnels ainsi que les transporteurs ont été réunis par le CETUD et formés à la conduite et à la gestion. Néanmoins, plusieurs années après ces formations, les effets sur le transport urbain se font attendre. D'aucuns disent que le CETUD n'a rien à leur apprendre, les plus vieux professionnels ayant appris à conduire dans les années 1950. La vision institutionnelle est en panne.

Nombreux sont les professionnels à accepter, individuellement, l'idée de réforme. Chaque jour ils constatent sur la route les conséquences des dérives libérales et l'absence d'un véritable régulateur. Mais la survie de leur activité dépend aussi de leur propension à conduire (pour les chauffeurs), à être compétitif par rapport aux autres (pour les transporteurs). Les structures qui les représentent, syndicats de chauffeurs ou de transporteurs, regroupements de chauffeurs ou de rabatteurs dans les gares routières et les arrêts importants, ont une forte capacité à réunir sous une même bannière les revendications des uns et des autres, quitte à les travestir pour revendiquer toujours plus. Jusque dans les gares, le mouvement syndical est très implanté. Que ce soit les transporteurs ou les chauffeurs, leurs instances sont présentes et actives. La force du pouvoir politique est d'avoir su laisser se développer le syndicat des chauffeurs affilié à la CNTS (SNTTRS¹⁴¹) pour mieux le contrôler. La « participation responsable », chère au leader charismatique de la CNTS des années 1980 et 1990, c'est-à-dire le soutien constructif au Parti socialiste en place, a permis à ce dernier d'enregistrer des soutiens appréciables dans les gares et autres sites de transport. Tous les regroupements de chauffeurs étaient affiliés au SNTTRS. Les relais dans le milieu étaient puissants et sûrs.

Il est difficile pour le CETUD d'imposer sa marque sur un terrain aussi syndiqué et politisé. Réguler le transport quand la politique des années 1980 et 1990 a laissé grossir les effectifs du secteur est malaisé. Envisager de concéder des lignes ou la gestion de gares à des opérateurs privés, quand le secteur a été développé pour tous et par tous, quand les gares ont représenté plus qu'un outil

¹⁴¹ CNTS : Confédération nationale des travailleurs du Sénégal ; SNTTRS : Syndicat national des travailleurs du transport routier du Sénégal.

de travail, est compliqué. La dérive libérale fait du tort aux transporteurs et chauffeurs qui sont concurrents mais ils en ont profité. Aujourd'hui, paradoxalement, c'est d'une nécessaire régulation dont le secteur a besoin, y compris dans les gares. Il s'agit en fait que le secteur du transport urbain, le monde professionnel et syndical se mettent à partager leur espace avec les autres usagers, les clients du transport, les riverains.

À Abidjan, chauffeurs et transporteurs se retrouvent obligés de se regrouper par affinité syndicale. Les sites où embarquent les clients sont dominés par les syndicats qui renvoient au pouvoir un ensemble de revendications. Même si le fonctionnement de l'activité est individualisé, le parrainage par les syndicats est très fort. En outre, la dispersion des compétences entre le ministère des Transports, la ville d'Abidjan et les communes permettait aux professionnels et aux syndicats de jouer les structures les unes contre les autres. Localement, les professionnels négociaient séparément avec les collectivités pour l'établissement de lignes et des gares, selon un système de relations privilégiant dans un sens la fiscalité, le soutien à la commune, et dans l'autre le clientélisme et le développement du secteur. Ce système devrait logiquement se reconfigurer au profit de l'AGETU qui « [...] règlera un certain nombre de problèmes très pratiques. Il s'agit, entre autres, de créer des lignes à Abidjan pour éviter que les uns empiètent sur le terrain des autres » (*Fraternité-Matin*, 09 juin 2005).

Considérant que l'immixtion des syndicats dans la gestion quotidienne des transports urbains de personnes est circonstancielle, l'AGETU ne les intègre pas encore dans son conseil d'administration et ne leur reconnaît donc pas un quelconque pouvoir de régulation. Mais, malgré les contradictions entre les lois de finances successives, l'AGETU va disposer d'une pleine et entière légitimité aux yeux du secteur. Les commissions permanentes de travail qu'elle a créées et dans lesquelles les organisations professionnelles seront présentes devront techniquement se suffire à elles-mêmes. Dans le cas contraire, le risque du retour d'une pseudo-régulation au profit de la multiplicité d'intervenants et de la mainmise totale des syndicats sur le monde du transport sera grand.

Dans les deux villes, l'enjeu pour l'autorité des transports est de s'imposer et de mieux réguler le transport urbain parti à la dérive. Dans ce scénario, elle a obligation de négocier avec les milieux professionnels sous peine d'être totalement déconsidérée. Sa tâche est difficile dans la mesure où elle doit inventer avec eux un nouveau contrat qui ne se résume pas à accentuer la concurrence (c'est-à-dire à laisser entrer de façon inconsidérée des postulants) et auquel elle doit associer toutes les parties prenantes, notamment les pouvoirs locaux.

CONCLUSION

Les instances décrites ici sont réclamées par les bailleurs, par une partie des pouvoirs politiques dans les deux pays, mais posent problèmes à certaines structures nationales et locales qui interviennent dans le transport. Peut-on dire qu'elles sont voulues mais qu'elles ne sont pas désirées car elles privent les collectivités locales de certains moyens pour développer leur fiscalité et leur politique ? Ou alors sont-elles « instrumentalisées » par les pouvoirs locaux afin de préserver des intérêts particuliers ?

Les exemples du CETUD et de l'AGETU semblent de ce point de vue assez similaires. À Abidjan et à Dakar, il y a une nécessité de mieux et plus réguler mais personne ne semble vouloir l'accepter. Ces structures peuvent devenir pérennes à la seule condition d'être soutenues par les pouvoirs publics centraux et locaux qui leur attribuent les pleins pouvoirs dans certains domaines : or, il est avéré que les collectivités locales ne voient pas d'un bon œil ces structures. Est-ce que l'État doit leur imposer la création des structures et leur pouvoir de régulation ? Difficile quand le gouvernement central est lié par des accords divers et variés aux élus locaux et qu'il s'est servi du transport comme d'une clientèle politique pendant des années. Faut-il revenir dans les deux villes au système ancien, très prégnant dans les années 1970 et 1980, à savoir l'articulation entre un pouvoir politique reconnu et une compagnie de bus puissante et omniprésente dans l'espace ? Le redémarrage de la compagnie semi-privée à Dakar (apport de plus de 400 nouveaux autobus neufs en 2005) peut le laisser croire. Reste cependant la question récurrente de l'équilibre entre un secteur atomisé, créateur d'emplois et de services, et une compagnie de bus aux pouvoirs renforcés ? La bonne régulation passe sans doute par la réponse à cette interrogation.

L'APPLICATION DU BOT AUX MARCHÉS D'ABIDJAN : FORMULE MAGIQUE OU CONCEPT DOUTEUX ?

Sylvie Bredeloup

En Côte d'Ivoire, la décennie 1980 a coïncidé avec la mise en chantier des grands marchés de Port-Bouët, de Belleville à Treichville, de Yopougon et de Marcory. Ce furent les derniers investissements importants de l'État ivoirien dans la construction de services marchands dans la capitale économique. Par ailleurs, dans la perspective de désengorger les marchés centraux trop souvent saturés, les jeunes municipalités ont fait appel à des fonds extérieurs pour s'équiper en marchés de plus petite capacité ou marchés secondaires. Certains de ces marchés ont été programmés dans le cadre d'opérations immobilières intégrées, conduites par des sociétés d'État. Les collectivités territoriales ont procédé également à l'officialisation des marchés spontanés ou spécialisés, créés à l'initiative des commerçants sur des terrains publics. Localisés le plus souvent dans les zones d'extension urbaine, au carrefour des voies de circulation et à proximité de gares routières, toutes ces places secondaires ont pour fonction principale d'approvisionner en produits de première nécessité les populations des quartiers périphériques à faible mobilité¹⁴².

Avec la crise économique, ces tentatives de rééquilibrage, par l'implantation régulière d'infrastructures commerciales dans l'ensemble de la ville, sont devenues plus rares, la faiblesse des budgets municipaux ne favorisant en rien la promotion d'équipements marchands publics. En dépit de sa volonté affichée de vouloir confier le pouvoir budgétaire aux collectivités

¹⁴² Compte tenu de la situation politique ivoirienne, les observations de terrain n'ont pas été poursuivies après octobre 2002. Un travail de veille a pu être mené sur place par M.R. Zouhoula Bi, complété par une analyse de la presse.

territoriales, l'État ivoirien conserve une tutelle de fait sur la fiscalité locale. Les recettes proviennent entre 70 à 90 % de l'impôt foncier et des patentes, impôts perçus directement par l'État et reversés partiellement aux communes alors que les taxes municipales (taxes sur les marchés, sur les transports, sur le stationnement en gare routière) contribuent faiblement à l'ensemble des recettes (Duret, 1997).

Dans ce contexte, les actions de valorisation conduites par les municipalités se limitent de plus en plus à l'entretien des équipements existants, plus rarement à une extension du bâti. Nombreuses sont les emprises réservées à des marchés à ne pas avoir été mises en valeur en l'absence de subsides. Quant à la gestion des marchés publics, qui comprend outre l'attribution des espaces marchands, la taxation des commerçants, la sécurité des usagers et des marchandises, la salubrité des lieux, l'entretien des voies de communication et la réglementation de la circulation, elle s'avère de plus en plus difficile à assumer, faute de moyens humains et financiers suffisants. Dans les conclusions de l'étude de 1989 mandatée par la Direction centrale des grands travaux (DCGTx, 1988) et portant sur les 78 marchés répertoriés à Abidjan, les auteurs insistent sur la nécessité « d'accroître le volume des taxes à percevoir ». Les marchés y étaient présentés « comme de véritables usines à produire des taxes municipales ». La régularité des collectes et le transfert réel au budget municipal sont des enjeux importants pour l'élaboration des programmes d'investissement. La régie directe semblait être remise en question comme pratique de gestion. Il était, en effet, recommandé de faire appel à un opérateur privé à la fois pour gérer localement la collecte de taxes, pour organiser l'utilisation optimale du marché, pour maintenir ou améliorer l'accessibilité et pour jouer le rôle d'interlocuteur direct des commerçants au profit de la municipalité

À présent, pour pallier le désinvestissement de l'État, les municipalités ont le choix entre plusieurs procédures : accroître la fiscalité, la taxation, contracter des prêts ou encore faire appel au secteur privé pour les opérations qui présentent une certaine rentabilité. Pour une commune, contracter un emprunt relève d'une procédure complexe et rigoureuse et dépend du bon vouloir du conseil des ministres. Exclue des programmes financés par les principaux bailleurs de fonds, la ville d'Abidjan doit donc trouver seule ses sources de financement. Elle se tourne alors d'autant plus vers des opérateurs privés que les nouveaux textes législatifs et réglementaires le lui permettent. Les communes ivoiriennes sont, en effet, habilitées par l'État à recourir à la concession ou l'affermage de certains de leurs services publics¹⁴³. C'est donc dans ce nouveau cadre que la construction et la gestion des grands marchés d'Abidjan, équipements jusqu'ici de première importance à la fois dans

¹⁴³ Par l'article 125 de la loi n° 80 1180 du 17 octobre 1980, relative à l'organisation municipale, modifiée par la loi n° 85 578 du 29 mai 1985 qui stipule que « *les communes peuvent concéder ou affermer des établissements et services publics à caractère social, industriel et commercial* ».

l'approvisionnement des citoyens, dans les recettes municipales directes et dans la construction de l'armature urbaine, ont été confiées à des sociétés d'aménagement privées, selon des procédures de délégation diverses. Sur les 45 nouveaux marchés construits à Abidjan entre 1988 et 2000, plus de la moitié se trouve gérée par un entrepreneur privé (Poyau, 2000). Ces équipements prennent des formes plurielles : les *allocodromes* regroupent moins d'une centaine de vendeuses de bananes frites à l'heure des repas alors que d'autres marchés dont la construction se chiffre par milliards de francs CFA, et qui sont supposés accueillir plus de 10 000 marchands et 50 000 consommateurs par jour, prennent l'allure de centres commerciaux intégrant une large palette de services.

Notre propos ici se limite à analyser le fonctionnement des marchés construits selon le système BOT (*Build Operate and Transfer*) sachant que leur diffusion dans l'espace abidjanais est récente et a été conduite au moment où la Côte d'Ivoire traversait une grave crise politique. S'il est donc prématuré de dresser un bilan complet de la situation, il est en revanche possible de déceler déjà quelques dysfonctionnements et d'indiquer des pistes de réflexion.

I - DE L'USAGE DES BOT EN CÔTE D'IVOIRE

1.1. Un modèle importé des États-Unis en voie de diffusion intense

Le principe de base du BOT consiste à confier à un opérateur privé la conception, le financement, la construction et l'exploitation d'une grande infrastructure pendant une période dont la durée est déterminée en fonction du temps nécessaire pour amortir le capital investi. Les conditions d'exploitation sont définies par une convention établie entre le concédant et le concessionnaire. Au terme de la période d'exploitation, l'ensemble des ouvrages, maintenus en bon état, revient gratuitement à la commune ou à l'État. C'est en définitive une nouvelle forme de délégation avec propriété des équipements ou infrastructures. Elle permet d'attirer des investisseurs privés, sans pour autant aliéner les missions publiques au profit du privé. L'autorité publique reste à terme propriétaire des infrastructures et conserve son rôle dans la régulation du service. Né sous l'influence de la Banque mondiale, le BOT doit permettre une amélioration de la qualité de service aux usagers et une meilleure autonomie de gestion.

Alors qu'elle était déjà largement utilisée aux États-Unis et en Asie du Sud-est pour financer la construction de centrales électriques, cette formule BOT a été testée la première fois en Côte d'Ivoire, en 1994, dans le cadre du programme CIPREL (secteur électrique), avant d'être retenue, sous la pression des bailleurs de fonds, à l'occasion des « 12 travaux de l'éléphant d'Afrique »,

impulsés par le président Henri Konan Bédié¹⁴⁴. Ensuite, le système a été étendu à d'autres secteurs d'activité et appliqué à la gestion des marchés urbains d'Abidjan¹⁴⁵, sans avoir pu être évalué sur le long terme.

Quelles que soient ses variantes, la formule BOT permet de disposer très vite d'équipements structurants. Le secteur privé est supposé plus compétitif et plus rapide que l'État dans le montage de projets et dans la réalisation d'infrastructures ; il est également considéré a priori comme plus performant en termes de management. En outre, le secteur privé allège les pouvoirs publics dont les contraintes budgétaires sont fortes et leur procure des ressources supplémentaires. Il permet à la commune de maintenir son projet sans pour autant négliger d'autres programmations. Sa contribution au démarrage de ces opérations n'est pas financière ; elle réside en l'allocation de l'emplacement du futur marché.

1.2. Les marchés BOT d'Abidjan

Au cours des dernières années, dans les communes d'Adjamé, de Koumassi, de Marcory, de Treichville et de Yopougon, six grands marchés ont été financés, selon ce système de gestion déléguée, par trois opérateurs différents : la SICG¹⁴⁶, société privée créée pour l'occasion par un entrepreneur de boulangerie d'origine libanaise ; la SICOI¹⁴⁷, société d'économie mixte, née de la fusion de deux sociétés issues de la Caisse des dépôts et consignations française ; la SOGEMAR¹⁴⁸ issue de la CERIM, société immobilière ivoirienne. Outre les étals, les boxes et les magasins, ces marchés à étages de vaste superficie intègrent des bureaux, des maquis, des pharmacies, des banques, des garderies pour enfants, des places de parking en nombre

¹⁴⁴ Terme médiatique pour désigner une sélection de 12 projets d'infrastructures dont la réalisation et la gestion seront concédées au secteur privé. Piloté par la DCGTx (ancêtre du BNETD), ce programme a été lancé en 1995 dans le cadre de la politique de promotion de la Côte d'Ivoire.

¹⁴⁵ C'est à Bonoua, ville de l'intérieur, qu'a eu lieu la première expérience de gestion déléguée d'un marché ; ce n'est pas un BOT pour autant. Mis en service fin 1997, le marché a été financé par la Caisse française de développement, via le Fonds de prêt des collectivités locales (FPCL). La société de gestion du marché était dirigée par des planteurs ivoiriens à la retraite avant que la municipalité n'en reprenne les rênes.

¹⁴⁶ Société ivoirienne de concept et de gestion. Son responsable est aussi le gestionnaire de la SAGECO (Société abidjanaise de gérance et d'exploitation commerciale, regroupant des boulangeries d'Abidjan), cotée à la Bourse des valeurs d'Abidjan ; il a construit le Shopping Center, le Forum d'Adjamé, le marché de Koumassi et procédé à la réfection et à l'agrandissement du marché de Marcory.

¹⁴⁷ Société ivoirienne de construction et de gestion immobilière. Elle est actionnaire principal de la SGMT, Société de gestion du marché de Treichville. La commune fait partie des *sleep partners*.

¹⁴⁸ Société de gestion du marché de Yopougon. Elle était chargée de gérer le nouveau grand marché, jusqu'à ce que le contrat de concession soit rompu avec la mairie.

limité, des postes de police, des services permanents de pompiers, s'apparentant à de véritables complexes commerciaux.

Inauguré en mai 1997, le Shopping Abrogoua fut le premier équipement marchand de la génération BOT construit sur la commune d'Adjamé par la SICG et présenté par la presse locale comme « un centre commercial ultramoderne » (*La Voie*, 09 mai 1997). Des magasins en dur, de plain-pied, numérotés, équipés de portes métalliques coulissantes ont donc été construits par bandes, séparés par des voies d'environ cinq mètres. L'ensemble de ces bandes compose ainsi le Shopping Abrogoua sans que, en l'absence de séparation nette, des limites puissent être établies par le client avec les commerces environnants. Effets vestimentaires, appareils électroménagers, montres, produits cosmétiques, lunettes, appareils photo, cassettes audio et vidéo, bijoux, quincaillerie, ce sont là quelques-uns des articles proposés en gros et au détail dans les 1 280 boxes¹⁴⁹ et les 328 boutiques que regroupe le Shopping Abrogoua. Outre l'impôt synthétique versé à l'État, les gérants de magasins continuent de payer des taxes mensuelles directement à la SICG alors que les gérants de boxes sont imposés quotidiennement par les agents de la mairie. La durée de concession étant de 12 ans, le Shopping Abrogoua sera rétrocédé à la commune d'Adjamé en mai 2009.

En réalité, ce centre commercial d'un nouveau genre est le second à avoir été construit et financé par un promoteur privé libanais dans la commune. Juste en face, de l'autre côté du boulevard Nangui Abrogoua, le « centre commercial » d'Adjamé, bâtiment construit sur deux étages et accueillant près de 1 000 commerçants, a été rétrocédé à la mairie, fin 1999, au terme d'une concession de 12 ans. Mais il ne s'agit pas à proprement parler d'un BOT. En définitive, c'est le promoteur du Shopping Abrogoua qui a étendu la formule BOT. Fort de cette première expérience et de cette collaboration avec la mairie et les commerçants d'Adjamé, il a proposé la reconstruction du grand marché sur la même commune avant d'être, à son tour, sollicité par les mairies de Koumassi et de Marcory pour diffuser son modèle.

Engagés depuis 1997 ou 1998, la plupart de ces chantiers programmaient des travaux de 12 à 18 mois. Le retard important pris dans la construction de ces édifices marchands ne peut être imputable aux seules turbulences politiques qui secouent vigoureusement le pays ces dernières années¹⁵⁰. Il s'explique aussi par une évaluation très approximative de la charge de travail,

¹⁴⁹ Lors de l'inauguration du Shopping Abrogoua, à plusieurs reprises, la presse fit état de 2 852 ou de 2 855 places disponibles ; selon les services de la mairie qui perçoivent au quotidien des taxes (150 francs CFA le m²), en 2000, 1 280 boxes étaient répertoriés. Un box (du mot anglais qui signifie boîte) est un espace cloisonné ou à demi cloisonné d'un lieu public.

¹⁵⁰ Lors du coup d'État de décembre 1999, le marché de Koumassi en construction a été fortement endommagé. Les coûts de réparation ont été évalués à 40 millions de francs CFA par le promoteur (entretien avec M.S., directeur général de la SICG, 15 février 2001).

une mauvaise coordination entre les instances municipales et le constructeur et surtout par les réticences des partenaires financiers et des commerçants, en définitive principaux bailleurs de fonds de ces équipements, à s'impliquer dans cette aventure. Le Shopping Abrogoua, le Forum d'Adjamé et le marché de Koumassi sont actuellement les seuls en activité avec un faible taux d'occupation pour les deux derniers et des problèmes de gestion quotidienne notables ; la mairie assurant la gestion du marché d'Adjamé depuis décembre 2002. Les travaux de finition se sont poursuivis après l'inauguration des sites. C'est ainsi que quelques jours avant l'inauguration du Forum d'Adjamé, inspectant les travaux, la commission nationale de protection civile constatait que de nombreux ouvrages n'avaient pas encore été réalisés. Notamment, les poteaux de sécurité, les culs-de-sac devant assurer le dépassement aisé des clients, le système d'alarme pour donner l'alerte en cas d'incendie, avaient été oubliés de même que l'installation du groupe électrogène (*Le Patriote*, 12 mars 2001). Inaugurés, les marchés ne sont pas pour autant opérationnels. À Treichville, le chantier a débuté en mai 1999 et l'ouvrage devait être livré en septembre 2000 mais la progression des travaux a été sérieusement ralentie après le coup d'État de décembre 1999 et ont même été suspendus en juillet 2000. L'adjudicataire a changé à quatre reprises de directeur général et la SGMT a dû compenser, sans grand succès, l'absence de mobilisation financière des commerçants. La construction a été interrompue pendant plus d'un semestre avant que, sur intervention de la Première dame du pays, la Caisse autonome d'amortissement¹⁵¹ et la Banque de l'habitat de Côte d'Ivoire n'appuient financièrement cette opération¹⁵². Le marché de Treichville a été inauguré le 15 octobre 2003 et a ouvert ses portes en 2004. L'extension du marché de Marcory n'est pas achevée : aucun site de « recasement »¹⁵³ n'a été prévu par la mairie pendant les travaux si bien que le dégagement des zones à construire n'a pu se faire que progressivement. Enfin, les problèmes d'évacuation des eaux n'ayant pas été traités globalement, la société a dû casser des canalisations qu'elle venait juste d'installer. Amorcée en mars 1998, la construction du marché de Yopougon est, quant à elle, suspendue depuis l'automne 2000. La perte de confiance envers le promoteur¹⁵⁴ a provoqué le

¹⁵¹ La CAA est un Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) qui agit comme une banque privée. Elle sert de garantie pour les prêts et les emprunts obligataires de l'État. C'est aussi une caisse de dépôt où sont entreposés les différents fonds à caractère social : fonds sociaux, fonds d'urgence, fonds de solidarité.

¹⁵² La SICOI a fait savoir au gouvernement qu'elle aurait été en mesure de diminuer le montant des places si celui-ci, lors de la reconstruction du marché, avait mis en place un fonds de financement pour des travaux d'intérêts bonifiés (*L'Inter*, 16 octobre 2003).

¹⁵³ Les sites de « recasement » correspondent aux espaces marchands où ont été relogés provisoirement les commerçants après avoir été « déguerpis » des marchés qui avaient été détruits par le feu ou qui devaient être détruits avant de pouvoir être reconstruits sur la même emprise.

¹⁵⁴ Impliqué dans les affaires de la MATMACI, mutuelle des transports par taxi, le directeur général de la SOGEMAR a été emprisonné.

départ d'un de ses principaux partenaires financiers, un opérateur égyptien, et l'attentisme des commerçants. Ces derniers ne sont plus du tout disposés à contribuer à la pré-commercialisation de l'édifice en dépit de l'assouplissement du dispositif de réservation¹⁵⁵ et de la garantie offerte par la Caisse autonome d'amortissement¹⁵⁶. Le contrat a été rompu et la mairie de Yopougon a signé le 16 janvier 2004 une nouvelle convention de concession avec la société IGS¹⁵⁷.

Le premier opérateur à avoir diffusé le système BOT sur Abidjan a profité de l'inauguration des places d'Adjamé et de Koumassi, les 16 et 17 mars 2003, quelques jours avant l'ouverture de la campagne pour les municipales, pour vanter la formule et se la réapproprier, en espérant sa généralisation à l'ensemble du territoire ivoirien. Alors que, dans le même temps, les commerçants réalisaient qu'ils avaient participé très largement au financement de ces nouvelles infrastructures marchandes. « Les États-Unis se sont développés avec ce système. L'Europe également. Quand vous entendez dire que l'Europe a de belles autoroutes, c'est parce qu'elles appartiennent à des privés qui les entretiennent, en instaurant le système à péage. La Côte d'Ivoire dans son processus de développement ne doit pas être en reste. Il faut donc remercier les maires qui ont accepté ce concept dans leurs communes [...] Nous souhaitons que les pouvoirs publics réfléchissent sur notre concept afin de lui donner un cadre particulier pour permettre la réalisation de plusieurs ouvrages de ce genre en Côte d'Ivoire. Il faut préciser que, dans d'autres pays où nous sommes présents (Mali pour le marché central de Bamako), nous bénéficions d'avantages fiscaux que nous n'avons pas ici. Si nous en avons, le prix des places sur les marchés serait encore revu à la baisse. Il faut donc que les pouvoirs publics nous aident à améliorer ce concept afin qu'il soit un label purement ivoirien » (*Fraternité Matin*, 15 mars 2003). « C'est un mode qui libère l'État et les collectivités locales de tout endettement, leur permettant d'engranger de nouvelles recettes car seuls les partenaires économiques privés participent à leur financement [...] Aujourd'hui, ce mode de financement est devenu le label ivoirien qui fait son chemin » (*Fraternité Matin*, 16 mars 2003).

¹⁵⁵ La SOGEMAR n'exige plus 50 % à la réservation mais seulement les frais de dossier ; l'échéancier prévoit un paiement sur 12 mois, avec deux mois de « flottement » (entretien avec le directeur commercial, 12 décembre 2000).

¹⁵⁶ Un compte FENACCI-SOGEMAR a été ouvert à la CAA où les commerçants pouvaient directement verser leur argent pour payer leurs places ou leurs magasins sur le marché de Yopougon, en ayant toutes les garanties de pouvoir résilier leur contrat. Mais celles-ci n'ont pas semblé suffisantes aux commerçants (entretien avec le directeur commercial, 21 avril 2001).

¹⁵⁷ Le président d'INTERNATIONAL GROUPE SERVICE, Kouassi Koffi Félix (KKF comme il se fait appeler), insiste sur le fait que son entreprise est ivoirienne : « Nous voulons montrer que nous, les Ivoiriens, nous avons la capacité de faire quelque chose. Je veux être le premier constructeur ivoirien » (*Notre Voie*, 24 et 25 janvier 2004). Cette entreprise ivoirienne appartiendrait au groupe américain PTI, PREFERRED TRADING INTERNATIONAL.

Le même opérateur dans un entretien privé faisait déjà remarquer un an plus tôt que l'innovation résidait moins dans la construction du marché que dans son mode de financement. « *La réussite ce n'est pas le bâtiment mais c'est d'avoir réussi à faire accepter aux commerçants de participer à la réalisation des projets en achetant les espaces [...] Ils avaient toujours été assistés par l'État. Ce nouveau concept ramenait les pendules à l'heure. Il a fallu faire admettre aux grands enfants que le biberon c'est quand on est petit* »¹⁵⁸.

II - LES MODALITÉS DE LA CONTRACTUALISATION

2.1. Le gré à gré, une pratique toujours en vigueur en dépit des recommandations

Dans la perspective d'une meilleure gestion des finances publiques, d'une plus grande transparence et avec pour objectif de privilégier les consultations, au printemps 1998, l'État ivoirien a mis fin au gré à gré, une pratique qui était effectivement devenue la règle lors de l'attribution des marchés publics. Dès lors que la réalisation des marchés en BOT n'implique pas de paiement financier public, les conditions de sa réalisation ne sont pas soumises au code des marchés publics. Mais compte tenu de la portée financière et des enjeux à long terme de ces équipements, la tutelle des communes (ministère de l'Intérieur et de l'Intégration nationale, Direction générale des Collectivités territoriales) doit jouer un rôle de conseiller en formulant des recommandations. Dans ce nouveau contexte, il a donc été préconisé que les sociétés qui soumettraient un projet de construction de marché seraient sélectionnées de préférence par la procédure d'appel d'offres. Les communes d'Adjamé, de Koumassi et de Marcory n'ont pas tenu compte de ces avis et ont opté pour un contrat de gré à gré. Elles ont ainsi confié la construction et l'exploitation de l'infrastructure commerciale au même promoteur. « *A cause de la qualité de son travail au Black Market, le maire Adou Assalé (ex maire de Koumassi) l'a contacté [...] Y'a pas eu d'appel d'offres. En BOT, c'est comme ça que ça se fait* » faisait remarquer, non sans provocation, le directeur technique de la mairie de Koumassi¹⁵⁹. En revanche, le dossier d'appel d'offres du projet de Yopougon a été préparé par le Bureau national d'études techniques et de développement (BNETD)¹⁶⁰ alors que celui de Treichville était lancé par un autre maître d'ouvrage : le CICOP-CI (Conseil ingénierie coordination organisation prévention en Côte d'Ivoire).

¹⁵⁸ Entretien avec M.S., le directeur général de la SICG, à propos du Shopping Abrogoua, 15 février 2001.

¹⁵⁹ Entretien, 30 mai 2002.

¹⁶⁰ Créée à l'initiative de l'État ivoirien en 1994, cette société d'État est chargée de réaliser des études, de maîtriser les coûts de ses investissements, de contrôler l'exécution et d'assurer le suivi de ses chantiers.

2.2. Une durée de concession très élevée pour un retour sur investissement rapide

Alors que la durée de vie d'un marché est évaluée entre 15 et 30 ans selon le niveau d'entretien engagé, la période contractuelle de concession entre les communes et les promoteurs varie entre 10 (Koumassi) et 25 ans (Adjamé) ; la durée moyenne étant de seize ans. Il semblerait que cette durée n'ait pas été calculée mais estimée par les soumissionnaires sur la base d'une étude de faisabilité réalisée par le BNETD pour le marché de Yopougon. Dans ce cas précis, le délai de 15 ans était annoncé comme la durée indicative pour que le délégataire récupère les sommes investies. Or, si on en croit les calculs d'économistes du CIREC (Tano *et al.*, 1998), le retour sur investissement semble pouvoir être réalisé, au plus tôt, au bout de trois ans et, au plus tard, au terme de la dixième année. Ces estimations corroborent les propos du directeur de la CICOP-CI : l'amortissement doit se faire aux alentours d'une dizaine d'années sinon la formule BOT n'a aucun intérêt pour le promoteur¹⁶¹. Ce qui voudrait dire que les revenus perçus après la dixième année, au titre de la concession, correspondent à une rente nette pour le promoteur. En revanche, quand les municipalités récupéreront les équipements, elles devront, d'emblée, envisager leur réhabilitation voire leur reconstruction.

Rien n'est dit, par ailleurs, sur la rémunération de l'opérateur privé. Les économistes du CIREC faisaient remarquer que les gains du promoteur de même que les charges de fonctionnement n'étaient pas mentionnés dans les documents étudiés (montages financiers). À Dakar, nous savons que le concessionnaire du marché Kermel, qui n'avait pas construit l'infrastructure, devait recevoir une commission nette hors taxe égale à 18 % des loyers encaissés. À Abidjan, l'information n'est pas disponible pas même dans les cahiers des charges que nous avons pu consulter. Le maître d'ouvrage du marché de Treichville faisait remarquer quant à lui que tous les investisseurs envisagent un amortissement rapide et un taux de rendement de l'ordre de 15 %. *« Au-dessous, ils vont truffer [...] Mais comme les autres ne sont pas assez adultes pour accepter que l'entreprise fasse 15 % de bénéfice, le promoteur va dire qu'il fait du 5 % et va facturer la différence par le biais de centrales d'achat, sinon il se retire [...] La limite du BOT, c'est accepter un partenaire qui fait du 15 % de bénéfice et qui amortit aux alentours d'une dizaine d'années. Au-delà, le BOT n'est pas valable. Sinon ils vont lancer un BOT qui ne marchera pas et ça va être malsain »*¹⁶².

2.3. Des coûts d'investissement sous-évalués

Les coûts d'investissement se chiffrent par milliards de francs CFA pour la construction d'un espace marchand souvent monumental : 1,2 milliard pour

¹⁶¹ Entretien avec le directeur général de la CICOP-CI, 07 juin 2001.

¹⁶² Entretien, 07 juin 2001.

l'extension de Marcory, 2,1 milliards pour le Shopping Abrogoua, 8 milliards pour le marché de Yopougon, 8,3 milliards pour le marché de Treichville et 12 milliards pour le Forum d'Adjamé. D'après les calculs du BNETD (1997), ces coûts seraient largement sous-évalués. En effet, le coût d'un marché dimensionné pour 3 000 points de vente dont 1 100 sur une aire marchande couverte était estimé à près de 6,3 milliards de francs CFA en 1997, voies et réseaux divers inclus. Or, l'investissement pour Koumassi qui propose précisément 3 000 places et 200 magasins sur 10 000 m² de surface commerciale est évalué à 3,2 milliards seulement par l'entrepreneur.

Les promoteurs limitent les études préalables et ont tendance à utiliser des matériaux de qualité médiocre¹⁶³. Selon la CICOP-CI, les opérateurs libanais financent très économiquement les ouvrages, ce que ne peuvent pas se permettre des entreprises comme Bouygues SETAO qui ont une réputation à maintenir et qui utilisent du béton capable de résister 30 ans aux intempéries. Les premières observations, conduites une fois la construction des ouvrages engagée, montrent également que les entrepreneurs ont omis de comptabiliser un certain nombre de prestations qui ne peuvent en aucun cas être considérées comme des travaux de finition. Sur les marchés d'Adjamé et de Koumassi notamment, l'aménagement est rudimentaire et suppose un investissement complémentaire de la part des commerçants. Ceux qui étaient déjà installés sur l'ancien marché d'Adjamé devaient payer 50 000 francs CFA pendant sept mois (350 000 francs CFA la place) pour obtenir, en échange dans le Forum, un box construit en parpaings avec des branchements électriques. Au fur et à mesure de l'avancée des travaux, la place a diminué de taille sans que les commerçants en soient vraiment informés. Les vendeurs qui avaient réservé leur place en ne payant qu'un mois ont été menacés, mis en demeure par la mairie. Ils ont dû se retirer et ont perdu leur place que la SICG n'a pas remboursée. Enfin, pour supporter les coûts supplémentaires liés à l'aménagement des boxes, le promoteur a demandé une contribution forfaitaire supplémentaire de 100 000 francs CFA à chaque commerçant. Et le constructeur de faire remarquer que l'aménagement des 10 000 boxes demandé par le conseil municipal, qui a coûté un milliard, ne faisait pas partie du cahier des charges, de même que le bitumage des voies d'accès au marché. Des problèmes comparables se sont posés sur le marché de Koumassi. Les commerçants se refusaient à investir le marché, estimant les installations totalement inadaptées à leur activité commerciale et non fonctionnelles. Les étals ayant été rétrocédés à la mairie par le promoteur en fin de construction, les commerçants ont donc sollicité les autorités municipales pour réaménager

¹⁶³ La SICG qui se vante notamment d'avoir fait des économies « substantielles », en ne réalisant pas d'études préalables « dispendieuses », a dû refaire à plusieurs reprises les canalisations du marché de Marcory et réviser sa stratégie pour la construction du marché d'Adjamé.

les boxes. Un nouvel entrepreneur a été convié à entreprendre ces travaux de réfection : 200 femmes ont accepté de payer 75 000 francs CFA chacune¹⁶⁴.

Encore plus monumentales que par le passé, élevées parfois sur deux étages, ces nouvelles infrastructures proposent des capacités d'accueil jamais égalées. Le Forum des marchés d'Adjamé est conçu pour recevoir plus de 12 000 commerçants sur 43 000 m² d'espaces commerciaux ; autant que Dantokpa à Cotonou (Bénin), considéré au milieu des années 1980 comme le plus grand marché d'Afrique de l'Ouest. Il s'agit pour le prestataire de procéder à une densification maximale de l'aire marchande pour accroître sa rentabilité, au risque parfois d'oublier dans leurs calculs l'épaisseur des poteaux et cloisons de soutien. Les espaces de vente sont donc très étroits et conduisent à l'entassement des commerçants ; les emplacements prévus notamment pour les sanitaires ou la collecte d'ordures peuvent être confisqués pour être transformés en unités de vente.

Les autorités publiques étaient critiquées auparavant parce qu'elles avaient tendance à sous-évaluer les coûts de construction. On pouvait s'attendre à ce que des entrepreneurs du bâtiment ou encore des opérateurs privés, soustrayant les travaux à des professionnels, soient en mesure de produire de bonnes estimations respectant les coûts et les délais de réalisation. Il n'en est rien.

2.4. Le paiement anticipé des pas-de-porte : la principale source de financement

En théorie, trois sources principales peuvent être utilisées pour financer la réalisation d'un marché à Abidjan : les fonds propres des promoteurs privés, la contribution des usagers (des commerçants essentiellement par le biais de paiements anticipés des pas-de-porte et des loyers), un emprunt sur le marché au taux de 14 %. Dans les propositions soumises et, contrairement au discours des promoteurs, l'apport des commerçants représentait une part majeure du coût total prévisionnel des marchés : avec un minimum de 47 % pour Adjamé et un maximum de 90 % pour Treichville. Les fonds propres des promoteurs équivalaient seulement à 16 % du montant des investissements (Tano *et al.*, 1998). Or, la prise de risque en matière d'investissement devrait être une obligation pour le délégataire ; c'est précisément ce qui distingue un affermage pour lequel les risques sont mineurs d'une concession. Le BOT exige en principe une immobilisation de fonds de la part du promoteur et donc une prise de risque plus grande. Sur la base de ces considérations, le CIRES concluait qu'en reprenant à leur compte le même dispositif financier complété par un emprunt à des taux préférentiels (auprès du fonds de développement des collectivités locales), les communes pourraient en définitive prendre elles-mêmes en charge la réalisation des marchés. Plus récemment, la sous-direction

¹⁶⁴ Entretien, 17 avril 2003.

de l'Urbanisme commercial du ministère du Commerce¹⁶⁵ préconisait que les commerçants deviennent les promoteurs du marché et se proposait dans cette perspective de les organiser en coopératives. Le terme BOT est effectivement impropre dans la mesure où ce sont les commerçants et non les promoteurs qui financent la construction des marchés. Dans un proche avenir, le ministère du Commerce entend bien contribuer à une redéfinition du mode de privatisation de ces équipements. « *Quand pourra-t-on parler de marché privé ? Actuellement, il existe un flou ; il n'y a pas d'impôts sur les marchés ; il y a seulement des commerçants qui paient les taxes municipales. Normalement, le marché devrait pouvoir payer des impôts fonciers et des impôts sur le bénéfice. Aujourd'hui, c'est un outil public collectif. Si on veut privatiser et que le privé exploite la structure, il faut entrer dans un régime normal. S'il gère pour le compte de la mairie, c'est une concession ; là on ne peut pas les faire payer. Mais s'il gère en tant que propriétaire, il y a un flou, par exemple dans les allocodromes* ». Le fait que l'opérateur privé se rémunère essentiellement au moyen des redevances versées par les usagers pose problème et devrait conduire les législateurs à réviser la formule et permettre de soutenir les projets BOT par des concours publics. Ce sont les constats auxquels ont abouti à Dakar des juristes dans le cadre d'un colloque sur le partenariat public-privé organisé en décembre 2003.

Dans la pratique et en dernier recours, les promoteurs ont dû réviser leurs calculs et s'impliquer davantage au plan financier dans la construction des marchés. Mais au préalable, ils ont exploré d'autres voies, essayant de trouver de nouveaux partenaires ou une nouvelle clientèle. Les uns se sont efforcés d'associer à leurs projets les commerçants les plus virulents pour désamorcer leurs agissements. C'est ainsi qu'en échange de services, la direction de la SICG s'est appuyée sur quelques délégués commerçants qui avaient organisé la contestation autour de la démolition du *Black Market* et de l'ancien marché d'Adjamé pour qu'ils convainquent, à leur tour, leurs confrères récalcitrants d'accepter de payer leurs places dans les nouvelles installations en construction. Quelques-uns de ces médiateurs ont été chargés, de surcroît, de diffuser le modèle BOT notamment auprès de leurs confrères maliens qui étaient tout aussi réticents à s'investir financièrement dans les nouvelles halles de Bamako, construites par le même opérateur. Pour rassurer les commerçants sur leurs projets, certains promoteurs n'ont pas hésité à faire intervenir la Caisse autonome d'amortissement (CAA), la Fédération nationale des

¹⁶⁵ Entretien, 27 avril 2002. Le ministère du Commerce a appuyé dans ce sens les coopératives de femmes sur le nouveau marché de Yamoussoukro.

commerçants de Côte d'Ivoire (FENACCI)¹⁶⁶ ou encore à démarcher une clientèle non professionnelle. C'est ainsi que la SOGEMAR a essayé d'attirer les femmes désœuvrées de fonctionnaires de police sur le marché de Yopougon.

Mais le dispositif mis en place par l'adjudicataire ne pouvait plus fonctionner, surtout en période de crise politique où certains commerçants avaient décidé d'annuler leur réservation et où d'autres avaient quitté le pays. Dans ce contexte, la SICOGI et la SOGEMAR ont été amenées à financer une partie importante des travaux sur leurs propres fonds, ce qu'elles n'avaient pas envisagé au départ. D'après le CIRES, les pas-de-porte représentaient 82 % du montant des investissements de la SOGEMAR ; aucun fonds propre ne devait être dégagé ; seul un emprunt de 18 % avait été envisagé. Selon le directeur commercial, la SOGEMAR a déboursé en propre 700 millions de francs CFA pour le démarrage du chantier ; elle a contracté un emprunt de 1,5 milliard de francs CFA (soit 20 % du budget). En 2001, les commerçants n'ayant décaissé que 457 millions de francs CFA au lieu des 6 milliards prévus, elle comptait augmenter son apport. Mais, à Yopougon, le chantier est arrêté depuis 2002. À Treichville, la SICOGI avait joué, dans un premier temps, sur le crédit fournisseur pour démarrer les travaux - comptant sur les 60 à 90 jours de crédit acceptés par la SETAO-Bouygues. Mais, en 2001, le promoteur devait plus de 10 milliards de francs CFA au constructeur. De son côté, la CAA a participé sous forme de prêts à la construction du marché à hauteur d'un milliard de francs CFA.

2.5. La priorité aux commerçants ivoiriens : une conditionnalité difficile à respecter

Sous la pression des conseils municipaux, les nouveaux gestionnaires des marchés ont été conviés à accueillir de préférence des Ivoiriens dans leurs enceintes. Des quotas ont même été fixés : 65 % de commerçants ivoiriens était une proportion souhaitée à Treichville, 70 % à Yopougon, 80 % à Adjamé¹⁶⁷. Bien que des facilités de paiement leur aient été offertes, les

¹⁶⁶ La FENACCI, anciennement Syndicat national des commerçants de Côte d'Ivoire, a pour objet de « [...] défendre les intérêts généraux des commerçants, d'étudier les questions économiques, industrielles et commerciales, de créer des centrales d'achat, des mutuelles et des coopératives, de résoudre les différends qui peuvent opposer les membres, de sensibiliser les jeunes Ivoiriens au commerce, de faciliter à ses membres l'accès au crédit commercial sous toutes ses formes ». Pour adhérer, il faut s'acquitter d'un droit d'adhésion, s'élevant à 15 000 francs CFA pour les Ivoiriens, 30 000 pour les étrangers d'Afrique de l'Ouest et 75 000 pour les autres. Il faut ensuite payer la cotisation annuelle : 1 000 francs CFA pour les vendeurs d'eau, 3 000 pour un boucher.

¹⁶⁷ Entretiens auprès de responsables de la SGMT, 20 décembre 1999, 20 mai 2000 et 27 avril 2001, de la SOGEMAR, 12 décembre 2000 et 21 avril 2001, de la SICG, 15 février 2001.

Ivoiriens ne s'investissaient pas massivement sur les marchés. En dépit de l'émergence de nouveaux modèles de réussite sociale par temps de crise économique, ils considèrent encore cette activité comme peu valorisante et peu rémunératrice, à moins qu'ils n'envisagent l'achat de places et leur sous-location, notamment à des étrangers, comme un complément intéressant de leurs revenus¹⁶⁸.

Dans la réalité, ces quotas ont été impossibles à tenir. Si, au fil des années, les Ivoiriennes sont devenues majoritaires dans le commerce alimentaire et la vente de pagnes, les marchands étrangers demeurent plus nombreux que les Ivoiriens dans les secteurs de l'électroménager, de la fripe, des produits cosmétiques et artisanaux à destination des touristes, activités sensiblement plus rémunératrices. Les promoteurs qui, dans les proportions prévues, ne parviennent pas à pré-commercialiser leur marché ne sont plus en mesure de défendre les clauses « d'ivoirité ». En novembre 2000, à Adjamé, 55 % des vendeurs ayant réservé une place étaient ivoiriens ; en 2001, à Treichville, ils étaient 20 % et à Yopougon 40 %. Cela étant, le climat politique se dégradant et la chasse à l'étranger prenant de nouvelles proportions, nombre de commerçants étrangers qui, dans un premier temps, pensaient être protégés du racket dans ces nouvelles infrastructures commerciales, se sont aussi désistés. C'est ce qui explique notamment le retard dans la construction du marché de Treichville : dans l'ancien marché qui a brûlé, les trois quarts des commerçants étaient étrangers, provenant d'autres pays d'Afrique de l'Ouest.

2.6. L'opacité des contrats

Au cours des entretiens conduits auprès des maîtres d'ouvrage, des adjudicataires, des élus locaux, des techniciens municipaux et des commerçants, l'existence de ces contrats liant les communes aux promoteurs a été, très souvent, évoquée. Cependant, les documents récapitulant les montages technique et financier, les cahiers des charges sont rarement disponibles ; des agents de l'État, ayant en charge la surveillance des marchés ou le règlement des litiges, ou encore un agent commercial, engagé par un promoteur pour assurer la pré-commercialisation des places, avouent ne jamais avoir pu les consulter ni même osé les réclamer. Reste que peu d'informations sont communiquées sur leur contenu, sur les modalités de contrôle et sur les possibilités de renégociation. Parce que les acteurs du marché sont mal informés de la nature des travaux et du contenu des cahiers des charges, les promoteurs peuvent s'autoriser à réviser les règles et les montages au gré de la conjoncture politique et de la pression des uns et des autres. Et,

¹⁶⁸ Déjà en 1976, on signalait que, sur 1 500 places disponibles sur le marché de Koumassi, 1 000 avaient été attribuées à des Ivoiriens qui les avaient presque toutes cédées aux étrangers pour 3 000 à 6 000 francs CFA/mois. Même quand les autorités communales tentent d'y introduire les Ivoiriens, ils en sortent de manière déguisée : cf. BIT, 1987, p. 153.

réciproquement, les partenariats engagés par les maires ou leurs adjoints avec le secteur privé peuvent déboucher sur des décisions prises dans le secret et, de surcroît, induire de nouvelles formes d'occultation du système démocratique. C'est ainsi que des commerçants ont fait courir la rumeur selon laquelle la durée du BOT d'Adjamé aurait été prolongée de cinq ans, à l'occasion d'un voyage du maire d'Adjamé à Bamako où l'opérateur privé était en train de superviser la construction d'une nouvelle halle. Cet allongement de la durée du bail s'expliquerait par la nécessité de financer la construction d'auvents ainsi que le bitumage des axes entourant le Forum.

En cas de différends ou de litiges entre les partenaires, c'est à la Direction générale des Collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur, autorité de tutelle des communes, d'intervenir et de jouer le rôle d'arbitre. Dotée de compétences d'assistance et de conseil, elle est en mesure de formuler des recommandations destinées à « sauvegarder l'intérêt des communes et des commerçants ». La concession peut être retirée en cas d'abus, d'entretien insuffisant en cours d'exploitation. Ainsi celle du Forum des marchés d'Adjamé semble avoir été retirée au concessionnaire par la mairie, mais sans que la Direction générale des Collectivités territoriales, structure d'arbitrage, ait été sollicitée. Un cadre juridique approprié affirmant la volonté politique et administrative de privatiser semble exister si on en croit les documents du BNETD. En revanche, au vu de nos investigations, les agents municipaux sont mal ou peu informés en matière de préparation, de négociation et de suivi des contrats.

Le « fait du prince » et le cas de force majeure sont des clauses prévues dans les conventions de concession. De la même manière, un droit d'indemnisation est envisagé en faveur du concessionnaire dès lors qu'une modification du contrat intervient par le fait de l'autorité publique. Si le cas de force majeure, en l'occurrence le coup d'État de 1999 puis la guerre civile, a été largement utilisé par les promoteurs pour justifier le retard pris notamment dans les travaux de construction, la deuxième clause n'a pas été mise en avant par les entrepreneurs. Cependant, la SICOGI a reproché à la mairie de Treichville de ne pas avoir tout mis en œuvre pour obtenir octroi à son bénéfice des avantages fiscaux et douaniers prévus au code des investissements (droits de douane, TVA, taxes de contribution foncière, BIC, etc.). Ce serait pourtant indirectement une des raisons pour laquelle la construction du nouvel édifice a été ralentie : les loyers proposés aux commerçants auraient pu être revus à la baisse si l'État avait mis en place un fonds de financement à des taux d'intérêt bonifiés et permis la réduction du taux de TVA ou une exonération de taxes. La mairie de Treichville était en droit d'exiger des indemnités à la SICOGI devant le retard pris dans la construction du marché, mais elle s'est abstenue, n'ayant pas de son côté fait tout le nécessaire pour obtenir des déductions d'impôts dans le cadre de cette opération. *« La mairie comme la SICOGI n'avaient aucun intérêt à engager des procédures juridiques, n'ayant ni l'un ni l'autre respecté les clauses.*

L'important, c'est de terminer le marché »¹⁶⁹. Les autorités municipales de Yopougon, en revanche, ont pris un avocat¹⁷⁰, considérant que l'arrêt de la construction ne pouvait se justifier par le seul climat politique : le coup d'État n'ayant pas empêché l'édification des marchés d'Adjamé et de Koumassi. Le contrat a été rompu avec la SOGEMAR et une nouvelle convention de concession de service public, pour le financement, la construction, l'exploitation et l'entretien du marché, a été signée entre le premier magistrat de la commune et le président de l'IGS ; la concession est prévue sur 20 ans et les travaux, évalués à 4 milliards de francs CFA, devaient durer 10 mois.

Les services proposés par les promoteurs diffèrent d'un marché à l'autre relevant d'une gestion totale ou partielle. À Koumassi et à Adjamé, le promoteur avait prévu de percevoir les loyers des magasins et de supporter l'essentiel des frais d'entretien et de gardiennage. Les communes, quant à elles, récupèrent les taxes de vente quotidiennes et paient les salaires des collecteurs. À Adjamé, la commune devait en plus prendre en charge la gestion des parkings et des latrines. À Yopougon comme à Treichville, le concessionnaire doit supporter, en revanche, l'ensemble des charges de fonctionnement (salaires des collecteurs, charges de gardiennage et d'entretien du marché). À Marcory, les problèmes de gestion liés à l'assainissement et au ramassage d'ordures ne furent pas débattus entre la SICG et la mairie. Tous les contrats n'incluent pas la conception, le financement, la construction, l'exploitation et l'entretien des marchés. C'est en tout cas ce que stipule la convention de concession du grand marché de Treichville. Aujourd'hui, les seuls marchés en fonctionnement ne sont pas gérés par le concessionnaire qui en a supervisé la construction, en l'occurrence la SICG. Nous ne savons si cette société s'est retirée de la gestion des marchés d'Adjamé et de Koumassi en cours de route ou si cette clause était intégrée au contrat. La SICG a créé une filiale, la SIVOGEM, qui a géré très brièvement le Forum d'Adjamé avant que les autorités municipales ne remettent en question ses prérogatives. À Koumassi, un autre promoteur, OMNIUM, entretenant des liens étroits avec l'ancienne municipalité, a pris le relais pour la collecte des taxes sur le grand marché. Une nouvelle convention a été établie entre la mairie et cette société qui joue le rôle d'intermédiaire avec les commerçants et les entrepreneurs chargés de confectionner de nouveaux étals sur le marché. Quant aux services d'entretien et de sécurité, ils ont été confiés à de multiples opérateurs, en sous-traitance. À Marcory également, c'est la mairie qui assure la perception quotidienne des taxes. Un groupe de femmes commerçantes a obtenu le contrat d'entretien de l'ensemble de l'édifice et les commerçants continuent à solliciter individuellement les services de gardiens pour la protection de leurs marchandises.

On est en droit de s'interroger sur la durée de vie de ces BOT et sur leur transformation rapide.

¹⁶⁹ Entretien, 07 juin 2001.

¹⁷⁰ Entretien avec le secrétaire général de la mairie de Yopougon, 09 janvier 2001.

III - NOUVEAUX RÔLES DES AUTORITÉS MUNICIPALES OU DOUBLE JEU ?

3.1. Des engagements contractuels peu respectés

La contribution de la commune au démarrage de ces opérations réside en l'allocation de l'emplacement du futur marché et en la double incitation faite aux commerçants de contacter les instances de pré-commercialisation du marché, pour s'acquitter du montant des pas-de-porte, et de quitter les sites de « recasement », pour s'installer dans la nouvelle structure une fois qu'elle est terminée. Les premiers marchés BOT ont été reconstruits sur des emprises déjà existantes, de sorte que l'investissement des autorités municipales pour récupérer les terrains était minimal, même si l'agrandissement du marché de Treichville a nécessité la démolition de bâtiments le jouxtant. Pour ce qui concerne la mise en place des structures de pré-commercialisation, la mairie d'Adjamé s'est engagée encore davantage, semant la confusion dans l'esprit des commerçants. Elle avait ouvert dans l'enceinte de sa direction technique un guichet pour permettre à la population de réserver des places et kiosques avant que le promoteur ne transfère ses bureaux dans le grand marché reconstruit. À ce propos, les tensions s'étaient exacerbées au sein de la mairie entre les techniciens et les hommes politiques, les premiers craignant d'avoir à rendre des comptes de la gestion fantaisiste du promoteur auprès des commerçants en colère.

Dans le cadre du contrat qui lie le concessionnaire au concédant, sitôt le marché reconstruit et inauguré, la commune doit procéder à la suppression des marchés temporaires et à l'expulsion des commerçants installés sur l'espace public. À l'évidence, nombre de communes ne remplissent pas leur engagement. En octobre 2001, cinq mois après l'inauguration du Forum d'Adjamé, la mairie ordonnait le déguerpissement de l'ensemble des sites provisoires. Pourtant, un an après, la situation était loin d'être réglée : 3 000 places seulement sur les 12 000 étaient occupées. Installés en grand nombre sur le pourtour du marché, les commerçants n'avaient pas l'intention d'intégrer la nouvelle structure ni de s'installer dans les boxes qu'ils avaient achetés, tant qu'ils n'auraient pas obtenu satisfaction. Refusant de s'acquitter des taxes municipales jugées trop élevées au regard du service rendu¹⁷¹, quelques-uns avaient même réinvesti par la force les sites de « recasement ». Le blocage de la situation tient-il à l'impuissance des autorités à faire appliquer les décisions municipales ou à leur duplicité ? Interviewé sur la question en juin 2002, le maire d'Adjamé dénonçait lui-même la complicité de certains de ses collaborateurs¹⁷². Lors d'entretiens, il avait été aussi clairement admis par des

¹⁷¹ Elles étaient de 150 francs CFA sur l'ancien marché ; elles sont de 400 francs dans le Forum alors que les commerçants ont par ailleurs acheté leur place.

¹⁷² « Je ne fais plus confiance à certains agents », *Le Jour*, 20 juin 2002.

agents municipaux que la taxation sur le pourtour du marché restait à l'ordre du jour tant que tous les marchands n'auraient pas gagné les étages de la nouvelle structure. À la même époque, des commerçants interrogés confirmaient ces pratiques et accusaient la mairie de mettre en place un système de tickets parallèles le week-end pour taxer tous ceux qui exposaient des marchandises sur le boulevard Nangui Abrogoua. « *La mairie fait revenir ceux qu'elle a déguerpis pour les taxer* ». En outre, les commerçants qui ont acheté des places n'ont pas admis que la mairie puisse construire dans le cadre de la quinzaine commerciale, en septembre 2001, des hangars provisoires juste en face du Forum des marchés et sur l'emplacement même où elle venait de procéder à des démolitions. Cette opération a été vécue comme une provocation. La mairie d'Adjamé a l'habitude de ces pratiques. Au lendemain de l'investiture, en février 1996, de Pierre Amondji, premier maire FPI dans la capitale économique, les autorités municipales s'étaient déjà employées à attirer sur leurs terres les commerçants refoulés des autres marchés pour ensuite les taxer sitôt qu'ils avaient investi les sites provisoires.

En juin 2002, la nouvelle municipalité en place était donc bien décidée à faire la chasse à ces « commerçants fantômes » et leur lançait un ultimatum : « moi-même je descendrai dans la rue pour mettre de l'ordre, accompagné de la police d'État et de la police municipale, même si cela doit me coûter mon mandat » (*Le Jour*, 20 juin 2002). Mais cette déclaration a perdu de sa force : en effet, elle a été faite au moment même où les commerçants d'Adjamé faisaient grève et paralysaient notamment le Forum pour protester contre le racket des forces de l'ordre et soutenir le premier magistrat de la commune qui avait été agressé¹⁷³.

De la même manière, la mairie de Koumassi a échoué dans ses incitations faites aux commerçants d'intégrer le premier étage du nouveau marché. Elle a dû s'appuyer sur un nouvel opérateur privé sélectionné pour prendre en compte la gestion de l'infrastructure marchande. Si les alentours immédiats du marché ont été déguerpis, les ruelles séparant les habitations riveraines sont utilisées comme espaces de vente par des commerçantes. « *On organise des opérations de déguerpissement et de sensibilisation des populations. Contrairement aux autres communes, ici c'est nous qui nous en occupons. Des fois, on prend des*

¹⁷³ Le nouveau maire d'Adjamé, investi en 2001, appartient au RDR, parti politique d'Alassane Ouattara, fortement stigmatisé par le pouvoir en place (FPI). À l'instar du maire d'Abobo, l'autre maire RDR de la ville d'Abidjan, Youssouf Sylla a dû un moment quitter le territoire ivoirien par crainte d'être sérieusement inquiété. Son conseiller en communication, Camara H., a été assassiné par des escadrons de la mort. En mai 2002, dans un climat politique extrêmement tendu, ses fonctions de premier magistrat de la commune n'ont pas empêché le maire d'être bousculé lors d'une altercation avec des gendarmes qui tentaient d'extorquer, par la force, plus de 500 000 francs CFA à un commerçant mauritanien. En réaction au racket des forces de l'ordre, commerçants et transporteurs de la commune ont observé un arrêt de travail de 48 heures et la FENACCI a adressé une motion de protestation au chef de l'État.

gros bras à Adjamé ou à Koumassi à 15 000 ou 20 000 francs CFA par jour. Logiquement c'est le rôle de la mairie mais si au moins les gens montaient à l'étage [...] Ça aussi, c'est un manque à gagner [...] C'est un problème d'électorat ; autant on peut faire appliquer les textes, autant on peut ne pas le faire. En tant qu'opérateur économique, je suis pour l'application des textes car mes recettes sont aujourd'hui de 59 000 francs CFA par jour alors qu'elles étaient de 140 000 francs avant le 19 septembre 2002 et nos prévisions pour équilibrer nos comptes étaient d'arriver à 200 000 francs par jour »¹⁷⁴.

3.2. Le soutien aux commerçants démunis : une gageure

L'extension des services marchands aux plus faibles ne fait pas partie du programme des opérateurs privés. L'administration publique ne semble pas non plus se donner les moyens de relever un défi - réaffecter les subventions en fonction des besoins réels. Bien que représentantes de l'intérêt général, les autorités municipales ne semblent pas disposées à assurer pour tous une égalité d'accès à l'économie et à la société urbaines. La délégation des marchés urbains à des acteurs privés conduit à l'exclusion des commerçants n'ayant pas la surface financière suffisante pour s'installer dans ces nouveaux équipements marchands payants. Exceptionnelles semblent les dispositions prises pour sauvegarder les intérêts des plus faibles, pour leur proposer des formules de location adéquates. Toujours sur le nouveau marché de Treichville, la mutuelle des femmes commerçantes de pagnes et de marchandises diverses (MUCOPAD) a pu réserver 350 étals et 150 boxes grâce à un préfinancement des droits d'acquisition des places par la SCOD (Société suisse œcuménique de développement). À Yopougon, une ONG avait réservé plus de 500 étalages et 15 boxes pour des femmes de Tanda. Mais ces investigations ont été conduites directement par les concessionnaires qui s'efforçaient par tous les moyens de remplir leurs marchés. Les autorités municipales, de leur côté, n'ont pas essayé de structurer des fonds sociaux ou de mettre en place des formules de location adaptées aux commerçants démunis. La seule initiative tardive qui est à signaler a eu lieu à Treichville : très peu de temps avant l'inauguration du marché, la municipalité a pris en charge 450 places.

3.3. Leur principale préoccupation : récupérer la redevance annuelle

Avant que le marché ne brûle, les recettes annuelles de la mairie de Treichville sur le grand marché s'élevaient à 300 millions de francs CFA, mais il ne lui restait qu'un bénéfice de 90 millions. Dans le cahier des charges actuel, il est stipulé qu'elle recevra 125 millions de francs CFA par an sur une durée de concession de 18 ans. De la même manière, la redevance annuelle

¹⁷⁴ Entretien avec le directeur général d'OMNIUM, 17 avril 2003.

reversée à la mairie de Yopougon était estimée à 160 millions de francs CFA pendant 15 ans. La mairie de Koumassi, quant à elle, récupère 21 % du chiffre d'affaires brut du marché, soit, sur une recette brute variant entre 3 et 5 millions de francs CFA depuis le déclenchement de la guerre, un montant de 800 000 à 1 million de francs CFA par mois. La mairie d'Adjamé a rompu son contrat avec la SIVOGEM au motif que cette dernière n'était plus en mesure de reverser les recettes prévues. En près de 24 mois de gestion, elle n'aurait reversé que 4,2 millions de francs CFA au lieu de 500 millions¹⁷⁵. La société n'était plus en mesure de payer l'électricité, l'eau sur le marché ni d'assurer la gestion (collecte des taxes, entretien et sécurité). Les coupures de courant étaient devenues très fréquentes, les étals de poissonnerie et de boucherie n'étaient pas nettoyés par le service d'entretien et les ordures restaient dans les couloirs, au bas des escaliers et aux portes du Forum. Sur les 30 collecteurs qu'elle avait recrutés, la SIVOGEM a été obligée d'en licencier 19. Par la suite, la mairie en a réembauché une partie et a mis en place un comité de gestion, composé du premier adjoint au maire, du secrétaire général, du directeur administratif et financier et du chef des recettes.

IV - LA RIPOSTE DES COMMERÇANTS

Pour les commerçants, désireux de s'implanter sur un marché d'Abidjan rénové, immobiliser leur capital, en versant le quart ou le tiers du montant attendu au promoteur de l'équipement, relève d'une stratégie de réservation. Car, étant tout à fait conscients que le promoteur fait travailler leur argent, ils n'ont pas l'intention de payer la totalité de la place avant la fin de la construction ou la mise en service de l'équipement marchand. Les commerçants, surtout étrangers, étaient disposés néanmoins à payer le prix de leur sécurité avant que le conflit ne se durcisse. Ils supportaient en effet de plus en plus difficilement les déguerpissements et les contrôles répétés alors qu'ils étaient très souvent en règle avec l'administration - disposant de cartes de commerçants et de cartes de séjour. Dans un climat d'insécurité grandissante, jusqu'en 2001, ceux qui avaient choisi de rester en Côte d'Ivoire aspiraient à obtenir une place stable, un point d'ancrage dans la ville. Par la suite, alors que les marchés étaient pillés et les étrangers fortement inquiétés au nom de « l'ivoirité », ils ont changé de stratégies, préférant rapatrier leurs fonds dans leur pays d'origine et surtout s'abstenant de payer leurs places, optant pour l'attentisme.

Les commerçants ivoiriens ont adopté une autre position quand les premières constructions ont été achevées et qu'il s'est agi d'intégrer ces nouveaux espaces. Ils ont eu le sentiment d'avoir été grugés à la fois par l'opérateur privé et la mairie, réalisant qu'ils avaient financé la construction du marché sans en devenir pour autant les propriétaires. « *Quand on dit que 1,50m², 1,20m² coûte 350 000 francs CFA au départ et qu'on vous attribue en*

¹⁷⁵ Entretien avec le secrétaire général de la mairie d'Adjamé, 19 mai 2003.

fait 1m² à 450 000 francs CFA à l'arrivée et qu'après le promoteur dise au ministère qu'il a construit alors que les places ont été prépayées, là, y'a problème ! L'État doit essayer de voir dans ce type de contrat car on n'a jamais pu nous montrer le cahier de charge. Nous avons demandé au ministère du Commerce à plusieurs reprises qu'on nous fasse des comptes sur la construction de ce marché, mais rien»¹⁷⁶. Ils ont alors été nombreux à suspendre leur paiement, à refuser de rejoindre leurs places sur les marchés nouvellement construits exprimant ainsi leur désaccord. Les collectifs créés à l'initiative des pouvoirs publics, comme la FENACCI, et qui ont pour objectifs de défendre les intérêts généraux des commerçants et surtout de sensibiliser les jeunes Ivoiriens au commerce, n'ont pu imposer leur vue. À Marcory, la fédération n'a pas été considérée comme une courroie de transmission pertinente par les autorités ; elles ne la tenaient pas au courant des négociations en cours avec le promoteur privé et refusaient même de recevoir ses responsables et de prendre connaissance de leurs requêtes. Devant autant de mépris, les commerçants sont passés à l'offensive, se structurant en nouvelles associations. Ils souhaitent avant tout avoir la possibilité de renégocier les tarifs et d'être consultés. « *On doit associer les commerçants à la gestion de leur marché. Chaque commerçant veut le bien du marché et, en l'y associant, ça deviendrait le vrai marché souhaité. Exemple, quand on ne voulait pas payer les taxes, c'est parce qu'on nous a imposé les taxes. Après protestations et autres marches, on a conclu 100 francs CFA pour l'électricité et 150 francs pour la municipalité. Après négociation, on a trouvé que c'était acceptable. Dès le départ, si on nous avait associés, on n'aurait pas eu tous ces problèmes* ».

Les commerçants ont alors intensifié leurs interventions. À Adjamé, ceux qui, dans un premier temps, avaient aidé le promoteur à diffuser l'information ont été sollicités une nouvelle fois par ce fin stratège pour s'impliquer dans le recouvrement des taxes alors que la situation s'embourbait. Ils sont tombés dans le piège et ont perdu une partie de leur crédibilité auprès de leurs collègues qui n'acceptaient pas cette prise de pouvoir d'une minorité. De surcroît, ils ont été traités d'escrocs par la mairie qui a profité de cet événement pour travailler à la division entre les commerçants. Mais les représentants de l'association des commerçants du Forum des marchés ont poursuivi leur action. Restant solidaires, ils ont multiplié les manifestations, les pétitions, s'adjoignant les services d'un conseiller juridique et déposant des plaintes auprès de la chambre des comptes et de la chambre administrative de la Cour suprême qui n'ont pas abouti. Déboutés, ils parlent d'une justice à deux vitesses. Néanmoins, ils ont pu se rapprocher du ministère du Commerce qui lui-même n'avait pu être associé à la construction du marché d'Adjamé, alors qu'il en avait fait la demande. Le ministère a donc aidé les commerçants à établir un rapport d'investigation démontrant qu'ils étaient, au même titre que le promoteur, propriétaires des magasins et non simples locataires. En effet, les

¹⁷⁶ Entretien avec un délégué des commerçants d'Adjamé, 26 mai 2003.

commerçants qui avaient acheté des magasins à hauteur de plusieurs millions de francs CFA devaient continuer à verser au promoteur, pendant vingt ans, un loyer mensuel de 75 000 à 150 000 francs CFA. Ce dossier a été défendu auprès du tribunal et les commerçants d'Adjamé mais aussi ceux de Koumassi, qui s'étaient constitués en association, ont obtenu gain de cause. Depuis décembre 2003, un nouveau contrat délègue les droits de la SICG aux commerçants en faisant d'eux les propriétaires définitifs des magasins. Une première grande victoire pour leur corporation. Cette mesure porte sur les 470 magasins du Forum d'Adjamé et sur 226 magasins du marché Koumassi 2000. Et les présidentes des associations d'exhorter leurs camarades à ouvrir rapidement les magasins : *« j'invite mes collègues qui ont fui leurs magasins à cause des loyers à retourner dès à présent sur le marché. Il n'y a plus de loyer à payer »*.

CONCLUSION

L'application du BOT suppose que l'autorité municipale reste garante de l'intérêt général et se donne les moyens d'assurer la régulation du contrat par une coopération effective avec l'opérateur et par son propre respect des clauses contractuelles. L'opérateur privé, à qui est déléguée la construction et la gestion de l'infrastructure marchande, doit apporter sa capacité d'innovation, prendre des risques financiers et trouver des solutions permettant l'accès de tous au service dans des conditions tarifaires acceptables. Parce que la contractualisation porte le plus souvent sur les trois dimensions à la fois - la conception, la construction et l'entretien - les entreprises se doivent d'être capables d'assumer à la fois l'ingénierie, la construction et la gestion. Or, il apparaît très clairement que les promoteurs qui proposent leurs services à Abidjan disposent rarement de toutes les compétences. Certains se fixent pour objectifs implicites de prendre en charge seulement la construction de l'édifice, opération certainement la plus rentable et la moins complexe. Les opérateurs privés qui se sont lancés dans la gestion des marchés à Abidjan n'ont pas été en mesure, pour l'instant, d'améliorer la qualité du service proposé aux commerçants et aux consommateurs. Les nouvelles infrastructures marchandes sont certes monumentales mais sommaires et peu fonctionnelles ; déjà elles se dégradent. Les étals sont plus petits que par le passé et aussi beaucoup plus chers. Le marché du pauvre a disparu. Les services d'entretien, de gardiennage et d'enlèvement des ordures sont assurés très irrégulièrement. En l'absence d'une entité supervisant l'application du contrat de concession, la régulation s'opère par défaut. Ces dysfonctionnements ont deux causes principales. Plutôt que de financer la construction des marchés sur leurs propres fonds, les concessionnaires ont tablé, à tort, sur le paiement des pas-de-porte anticipés par les commerçants dans une période de fortes turbulences politiques. Au lieu d'accompagner les opérations conduites par les entrepreneurs et de déployer des mesures complémentaires pour soutenir, dans leur projet d'installation, les commerçants les plus démunis, les autorités municipales ont intensifié leurs

stratégies de prédation, déniaient aux commerçants toute compétence et affaiblissant, de surcroît, les promoteurs en leur confisquant des ressources. L'heure est à l'accaparement.

La formule BOT continue pourtant de se diffuser notamment du côté d'Abobo, dans la commune la plus déshéritée de la capitale économique ivoirienne. La recherche de rentabilité économique pousse les investisseurs vers la construction de marchés de plus en plus gros mais, de fait, de moins en moins gérables. Si ce n'est pas une solution miracle, serait-ce une affaire juteuse pour quelques-uns seulement, opérateurs privés et publics ? En espérant qu'un suivi minutieux de ces nouvelles opérations puisse permettre de nuancer ces propos voire de les renouveler totalement.

PARTIE IV

RÉDUCTION OU RENFORCEMENT DES DISPARITÉS SOCIO- SPATIALES ?

DISPARITÉS SOCIO-SPATIALES RECOMPOSÉES ET CENTRALITÉS ÉMERGENTES : LES NOUVELLES CARTES D'UNE GESTION PRIVATISÉE

Brigitte Bertoncello

Non seulement Dakar et Abidjan sont des villes caractérisées par une ségrégation socio-spatiale générant des fractures dans l'organisation urbaine mais elles présentent aussi une forme éclatée, du fait de leur construction mal maîtrisée et d'une croissance spatialement désordonnée. En l'absence d'un État fort et interventionniste, les gouvernements locaux aujourd'hui recomposés dans un contexte de décentralisation ont pour délicate mission la gestion de ces villes à la fois étalées et fragmentées. Avec des moyens financiers limités, les municipalités doivent faire face à un double défi. Il s'agit, d'une part, de réduire les coûts d'équipement d'une ville à penser désormais de manière plus dense et, d'autre part, de retrouver un lien entre les quartiers plaçant les transports au cœur des projets de planification. La tâche est lourde à l'heure où le gouvernement local change d'identité, connaît une multiplication de ses acteurs accordant une place plus grande au secteur privé mais aussi aux institutions internationales, aux ONG et aux citoyens. Cette forme éclatée et parcellisée de la ville, combinée à un partage du pouvoir entre des acteurs aux objectifs parfois contradictoires, ne laisse pas présager de lendemains meilleurs. L'émergence d'une ville réparée, réconciliée et moins inégalitaire n'est pas perceptible dans l'immédiat.

Face au retrait de l'État et à un accroissement des compétences des échelons locaux sans augmentation des moyens financiers, les municipalités optent pour une privatisation de certains pans de la gestion urbaine. Dans le contexte décrit, quels sont alors les effets de la privatisation des services

urbains ? Renforce-t-elle la ségrégation existante ou bien contribue-t-elle à ancrer de nouveaux services tout en participant au mouvement de recomposition et de modernisation de la ville ? Au delà du renforcement d'un polycentrisme, de nouvelles centralités parviennent-elles à se structurer notamment autour d'activités tertiaires animées par le secteur privé ? Le gouvernement local parvient-il à maîtriser l'action privée et veille-t-il à une accessibilité du plus grand nombre aux services ainsi gérés ?

I - UNE VILLE ÉTALÉE ET SÉGRÉGUÉE

1.1. Des disparités anciennes activées et recomposées en période de crise

Dakar et Abidjan ont comme héritage commun un urbanisme de ségrégation mis en place durant la période coloniale pour mieux compartimenter « ville noire » et « ville blanche ». Le sol est alors divisé et affecté à des usages stricts autorisant la création de quartiers d'habitat réservés aux indigènes. Derrière l'application de principes hygiénistes, il s'agit de contenir pour mieux contrôler les populations colonisées. L'indépendance a modifié ces principes de production urbaine tout en générant d'autres formes de ségrégation entre des quartiers planifiés et des quartiers précaires auxquels n'accèdent pas les mêmes populations. Les quartiers précaires restent à l'écart des services de base même si les politiques de planification à l'œuvre tendent aujourd'hui à les aménager et les restructurer. Quant aux quartiers planifiés, l'heure n'est plus à un urbanisme généreux où l'État prendrait en charge l'ensemble des équipements de proximité, comme ce fut le cas en Côte d'Ivoire avant les crises économiques successives. Le modèle sénégalais est différent. L'urbanisme planifié n'a jamais véritablement existé au Sénégal et l'on peut plutôt parler d'une « urbanisation sauvage », bien que quelques plans de cadrage aient été élaborés.

Faute de moyens, l'État se désengage de la production du logement qu'il confie à des sociétés immobilières privées avec une obligation de construction d'équipements collectifs. Lorsque ces derniers sont réalisés, ils augmentent les coûts de production alors reportés sur les paiements effectués par les habitants. Quand ils font défaut, la population se tourne vers les équipements privés (école, centre de soins, etc.) en nombre plus important à proximité des nouveaux quartiers résidentiels. Qu'il s'agisse de quartiers anciens ou nouveaux, précaires ou planifiés, le niveau d'équipement de chaque secteur est très inégal et contraint, pour des raisons différentes, les populations les plus défavorisées comme les plus nanties à une plus grande implication dans la gestion de leur lieu de vie. Les premières se mobilisent face à la marginalisation de leur quartier et développent de nouvelles pratiques pour satisfaire au mieux leurs attentes. Les secondes luttent pour un maintien de leur qualité de vie dans des territoires eux aussi marqués par la crise.

Aujourd'hui, comment les municipalités concernées par les disparités de leur territoire d'intervention peuvent-elles agir ? Ont-elles les moyens de le faire ? Se contentent-elles d'une valorisation (voire de l'entérinement) de l'initiative citoyenne ou bien cherchent-elles, à travers la planification, à atteindre une plus grande équité ? Par manque de ressources budgétaires suffisantes, les municipalités optent pour une intervention renforcée du secteur privé dans les affaires urbaines. Cette intervention induit une ségrégation d'une autre nature, celle générée par un foisonnement d'opérations sans cohérence, autorisant une organisation de ville par archipels au niveau d'équipement très inégalitaire. L'intervention ne s'appuie pas sur des principes d'équité, elle n'est pas destinée à compenser les inégalités de développement observées sur le territoire urbain. Il s'agit de programmer des actions, d'investir là où la rentabilité est assurée avec une population solvable. La ville devient « [...] le lieu d'opérations d'investissement. Le financeur se place délibérément en dehors de la société qu'il traite, comme une sorte d'ingénieur uniquement préoccupé du bon fonctionnement de la machine urbaine » (Tribillon, 2003, p. 28).

1.2. Étalement et éclatement de villes : une forme ségrégative non maîtrisée

Le gouvernement local est dépassé par l'évolution des dynamiques urbaines, ses décisions sont en constant décalage avec la réalité. Il se contente en définitive d'enregistrer la production urbaine en l'état dans les nouveaux schémas de la planification. Non seulement les programmes d'action affichés, destinés à satisfaire la demande présente et future, ne sont pas toujours concrétisés mais les outils de suivi des interventions urbaines ne sont pas opérationnels. La municipalité perd le contrôle de la production urbaine et ne parvient pas à enrayer le renforcement des tendances lourdes de la ville ainsi produites. Au moment où sont annoncés des objectifs de densification de l'existant, les quartiers irréguliers, construits sans autorisation dans les espaces périphériques, sont officialisés et administrativement intégrés au reste de la ville, surtout à Dakar. Pour faire en sorte que ces quartiers ne soient pas à la traîne et ne restent pas marginalisés du fait de leur mode de construction précaire, des travaux d'équipement sont à programmer, au risque de réduire les actions envisagées sur un quartier légal aux équipements dégradés ou insuffisants, mais déjà installés.

La municipalité décide-t-elle véritablement des évolutions à venir de son périmètre d'intervention ? A-t-elle les moyens d'être présente sur l'ensemble de la ville pour enrayer les disparités existantes ? Comment décide-t-elle de la priorité de l'intervention : s'agit-il de s'intéresser aux quartiers les plus denses, les plus isolés, les plus fréquentés, les plus pauvres ou encore les plus représentatifs de la réussite économique de la ville ? La recette appliquée par les élus reste d'une grande complexité : elle est destinée à satisfaire un électeurat mais aussi les attentes d'institutions internationales, financeurs

potentiels. En effet, la municipalité n'intervient plus seule dans la gestion urbaine, elle s'appuie sur d'autres acteurs pour animer ce qui est devenu le gouvernement local. En impulsant un processus de privatisation de la gestion des services publics et des réseaux, elle prend le risque de devoir partager son pouvoir. Quelle peut être alors la cohérence d'une production urbaine impulsée par une multitude d'acteurs ? N'assiste-t-on pas à un urbanisme au coup par coup, à une juxtaposition de productions autonomes sans cohérence avec les principes de développement préalablement fixés dans les schémas d'aménagement de ces villes ? Autrement dit, l'aménagement à l'échelle micro-locale ne prend-il pas le pas sur la vision du développement à l'échelle métropolitaine ? Les projets émanant du secteur privé n'auront-ils pas tendance à être localisés dans le centre-ville bien que la volonté métropolitaine soit celle d'un rééquilibrage du développement, avec l'assise de nouveaux pôles émergents en périphérie ? De son côté, le secteur public n'est-il pas handicapé par la création d'échelons d'intervention inédits aux missions parfois brouillonnes dans leur définition, voire sans articulation avec les missions des structures en place ? La responsabilité de l'absence d'intervention, reportée sur le voisin considéré comme mieux placé pour gérer le problème posé, peut aboutir à certaines échelles au gel de la production urbaine. À Dakar par exemple, où ont été instaurées des communes d'arrondissement pour officiellement être plus « en prise » avec les réalités de la ville et gérer dans une plus grande proximité, la tension et les différends avec les autres communes sont réels et mettent en danger le bon fonctionnement de la ville. À Abidjan, la communication n'est pas véritablement instaurée entre les services de l'État décentralisés chargés de la planification de la ville et les municipalités. Ignorant parfois même l'existence de certains documents de cadrage, il n'est pas rare de voir un maire porter des projets à l'échelle de sa commune en contradiction avec les principes généraux de développement de la ville.

En définitive, la multiplicité des acteurs semble générer un éparpillement des actions quand leur implication systématique n'a pas été pensée au moment de l'élaboration d'un nouveau plan ou schéma sectoriel. Afin de contrer cet éparpillement, une instance de coordination se doit d'être imaginée dans un objectif de développement partagé de la ville. Les questions de gestion prennent aujourd'hui le pas sur la planification : cette situation est grandement liée à l'évolution des contextes politiques. Les approches ont en effet changé, il s'agit de « [...] *procéder à des réformes d'ordre politico-administratif avec la décentralisation, à des transferts de compétences et de ressources* » (Le Bris et Lulle, 2000, p. 328). La programmation d'une opération ne se résume plus à une insertion dans un territoire et un projet, elle est avant tout la résultante de négociations d'acteurs et d'intérêts financiers en dehors d'une logique de rééquilibrage entre les différents quartiers.

1.3. Choix d'implantation des équipements et renforcement des inégalités

De manière spontanée, les équipements destinés à satisfaire la demande des citoyens sont localisés par leurs promoteurs soit à proximité des voies de circulation et, de manière préférentielle, des voies les plus fréquentées, soit dans des quartiers habités par des populations bénéficiant d'un certain pouvoir d'achat ou encore dans des quartiers très densément peuplés. D'autres localisations sont pensées en dehors de cette logique d'accessibilité optimale et de rentabilité du service proposé. Elles sont la résultante d'une opportunité foncière ou encore la conséquence d'une volonté politique de rééquilibrage entre les quartiers. Les politiques urbaines, dans une logique de rattrapage et de réparation, peuvent atténuer les inégalités et les déséquilibres territoriaux, mais leurs recommandations ne sont pas toujours suivies d'effets. En effet l'implantation d'une gare ou d'un marché parfois précisée dans un schéma directeur n'est pas systématiquement respectée : la loi de l'opportunisme, l'opération au coup par coup peuvent prendre le dessus. Cette démarche supprime toute perspective d'ensemble au risque de voir, à proximité les uns des autres, des quartiers densément équipés et d'autres délaissés dont les habitants sont marginalisés. Bien que dessiné sur un plan de transport, le prolongement d'une ligne de bus dans des espaces éloignés du centre-ville, et insuffisamment occupés, n'est pas toujours concrétisé. Dans un contexte de faible disponibilité budgétaire des pouvoirs publics et de rentabilité exigée par un éventuel acteur privé, le tracé restera à l'état de projet. Le secteur privé est en effet prêt à s'engager dans la production urbaine à condition d'en tirer un bénéfice et l'équipement des quartiers les plus marginalisés ne peut constituer une priorité.

II - UNE PRIVATISATION DES SERVICES URBAINS AU RISQUE DE DÉSÉQUILIBRES SPATIAUX

À Dakar, les gares routières sont gérées dans leur ensemble par des acteurs privés, qu'il s'agisse d'opérateurs spécialisés dans ce domaine ou de groupements de professionnels improvisant le plus souvent un site de chargement dans la rue ou sur un rond-point, sans création d'une véritable gare¹⁷⁷. Dans le deuxième cas, on peut parler d'une privatisation « sauvage » d'un service public qui ne fait pas l'objet d'un contrat et suit des logiques de rentabilité. Globalement, ces sites ont été développés sur les principaux axes conduisant au centre de Dakar, là où la demande est la plus forte, écartant ainsi certains quartiers d'une desserte en transport collectif de qualité. Les citoyens des espaces délaissés finissent par rejoindre le cœur de ville en utilisant plusieurs véhicules dont des taxis « clandos » et en combinant déplacements

¹⁷⁷ La réflexion sur les transports à Dakar a été écrite en collaboration avec Jérôme Lombard.

motorisés et marche à pied. L'accès aux minibus est rendu difficile par l'afflux en grand nombre des usagers aux arrêts : il faut pouvoir monter dans les cars, souvent en luttant physiquement ; en outre, les longs trajets accentuent la fatigue du voyage, notamment pour les plus fragiles. La ségrégation spatiale, engendrée par l'absence d'offre dans certains quartiers, se double d'une ségrégation sociale forte distinguant les classes d'âge : les enfants, les femmes chargées qui reviennent du marché, les vieilles personnes sont pénalisés.

La conséquence du caractère composite du trajet de transport est une augmentation du coût consacré par le citoyen aux déplacements. Dans un système autrefois assuré par les bus de la société publique, le ticket acheté permettait à moindre coût une mobilité plus forte et un déplacement d'un seul tenant. Les usagers, résidant dans des quartiers desservis par des systèmes pensés sur le mode de la débrouillardise, ne bénéficient plus de la même qualité de service. Bien que les collectivités locales tentent d'imposer une taxe aux professionnels exerçant dans les sites les plus pérennes, elles ne cherchent pas à structurer les organisations existantes ou encore à les intégrer dans les plans d'aménagement.

En ce qui concerne l'intervention des opérateurs en contrat avec la ville de Dakar, la situation présente quelques ambiguïtés. Les sites qui leur sont confiés correspondent aux plus fréquentés de Dakar et laissent par conséquent espérer des gains importants pour l'entreprise concernée. Le secteur privé a bénéficié de la défaillance du secteur public puisque les deux gares installées dans le centre-ville, dites « modernes », avec enceintes, quais et espaces d'attente, devaient initialement être occupées par la société nationale, la Société des transports du Cap-Vert (SOTRAC). Cette localisation dans le quartier du Plateau est justifiée par la concentration des activités économiques et administratives générant quotidiennement des déplacements domicile-travail. Il s'agit alors de permettre aux usagers d'arriver au plus près de leur activité grâce aux transports collectifs, espérant ainsi convaincre le plus grand nombre d'abandonner les véhicules personnels. Mais, dans le même temps, la localisation des principales gares routières dans le centre-ville contribue à accroître un engorgement déjà effectif des rues empruntées par tous et aux mêmes heures. Par ailleurs, ces gares routières sont installées à proximité des marchés et facilitent le développement de l'activité commerciale. Depuis peu, des centres commerciaux sont programmés dans la capitale dakaroise et tentent de bénéficier des atouts d'un espace correctement desservi par les transports en commun, en s'installant à proximité des gares routières. La situation décrite ici est proche de celle observée à Abidjan où l'on retrouve cette concentration extrême des équipements en un même lieu. Le quartier d'Adjamé est aujourd'hui totalement saturé, accueillant à la fois la plus grande gare routière de la ville, le grand marché de deux étages et une multitude de centres commerciaux et de commerces, ce qui ne laisse plus d'opportunités foncières sur la commune.

En ce qui concerne les marchés, leur localisation à Abidjan comme à Dakar s'est principalement greffée le long des axes de circulation ou à proximité, en recherchant ainsi une accessibilité optimale. Approvisionnement en marchandises et circulation des consommateurs sont deux éléments forts au moment du choix d'un site. Dans un premier temps, la privatisation des marchés à Abidjan a concerné les structures de grande envergure sur des emprises existantes et cette situation n'a pas généré de changement dans la desserte des quartiers. En revanche, du fait de la modernisation de ces équipements au moment de leur reconstruction ou de leur extension, la nature du service rendu a évolué et a pu marginaliser une fraction des consommateurs n'ayant pas le pouvoir d'achat nécessaire pour acquérir les produits proposés. Dans la mesure où les règles d'accès des commerçants aux nouveaux marchés ont changé, nécessitant des investissements plus lourds, seuls les plus nantis y ont maintenu leur présence en délaissant la vente de produits bon marché à destination des consommateurs les plus pauvres. La satisfaction des besoins des populations précarisées ne fait pas partie du programme des opérateurs privés qui, tout en offrant un service requalifié, cherchent à rationaliser et contrôler le fonctionnement du marché pour une meilleure collecte des taxes quotidiennes. On assiste donc progressivement dans ces enceintes marchandes à la disparition du « marché du pauvre », et cela d'autant plus que les produits alimentaires de première nécessité se font de plus en plus rares sur ces marchés refondus en centres commerciaux. Dans la mesure où les commerçants sont conduits à réaffecter dans leur prix de vente les nouveaux frais engagés, la clientèle démunie va devoir se reporter sur les petits marchés ou encore se rabattre sur le commerce de rue. Celui-ci propose certes des quantités infimes plus adaptées à la demande des consommateurs peu fortunés. Mais le prix de vente pratiqué, rapporté au coût du kilo, est nettement plus élevé et pénalise les plus fragiles.

La ségrégation ainsi posée n'est pas le résultat direct de la privatisation du service mais bien celui d'un double processus de rentabilisation et de modernisation de l'équipement entraînant un changement dans la nature du service rendu. La transformation du service est certes rendue possible du fait de l'investissement du secteur privé mais elle émane aussi d'une volonté publique. Il s'agit en effet pour la collectivité locale d'exploiter au mieux les marchés pourvoyeurs de taxes et d'afficher dans le même temps une image de modernité et de dynamisme à travers la transformation de l'équipement.

Bien que la privatisation ne soit pas directement responsable d'un renforcement des disparités sociales, elle favorise une appropriation de l'espace public qui privilégie à terme une fraction d'usagers et peut écarter certains groupes sociaux en pénalisant leur activité. Cette appropriation prend la forme soit d'une occupation physique des espaces environnants, soit de leur gestion autrefois assurée par la municipalité. Certains projets de marché ont été programmés sur des terrains initialement destinés à un équipement public à vocation sociale. L'absence d'espaces disponibles dans les quartiers déjà

densément occupés conduit les porteurs de projets à des négociations ardues avec les pouvoirs publics ; ces négociations débouchent bien souvent sur des réattributions/réaffectations de terrains ou équipements publics. On assiste dans ce cas de figure à un détournement du projet initial et à une transformation d'un espace public en espace privé. Des terrains de sport ou des jardins publics sont confisqués pour devenir des centres commerciaux. Par ailleurs l'appropriation de l'espace public peut devenir effective par imposition de pratiques. Des projets d'agrandissement d'école, par exemple, ne sont plus envisageables du fait de la présence d'un marché et de l'appropriation des espaces environnants encore disponibles par les commerçants qui ont pu à l'occasion y construire des kiosques. Autre illustration de cette appropriation de l'espace public, à Abidjan, un acteur privé a obtenu la gestion des espaces publics en bordure d'un marché afin d'y assurer le maintien de l'ordre. Il s'agit d'éviter que des commerçants pratiquent leur activité en dehors de la structure, sans payer les différentes charges, tout en bénéficiant des flux de consommateurs attirés par l'offre renouvelée.

La privatisation ne contribue pas à l'assise d'une politique cohérente de développement urbain. Les opérations conduites par les acteurs privés sont le plus souvent programmées hors planification. Dans tous les cas, une fois le terrain repéré négocié, les opérateurs envisagent leur projet de construction indépendamment du fonctionnement du quartier d'implantation. L'articulation de l'équipement avec l'existant, son raccord au tissu urbain n'entrent pas dans leurs préoccupations. Dans le cas d'un marché, les questions de collecte des ordures, d'accessibilité, de stationnement sont ignorées et leur traitement semble incomber à la collectivité locale. La multiplicité des acteurs engagés dans la gestion urbaine autorise ce jeu de cache-cache des compétences et des responsabilités.

Aujourd'hui, dans quelques grandes villes d'Afrique de l'Ouest, on assiste à un développement des constructions de marchés privés. Cette multiplication des initiatives de ce type augmente les potentialités de l'offre qui peut, dans un premier temps, espérer une concentration là où les consommateurs sont déjà mobilisés. Mais la pénurie du foncier et la concurrence trop forte pèsent, dans un deuxième temps, sur ces choix initiaux. En effet, la saturation de certains espaces déjà grandement équipés conduit les opérateurs privés à s'orienter vers d'autres quartiers dépourvus d'équipement. C'est ainsi que la commune de Yopougon à Abidjan, caractérisée par des disponibilités foncières et une demande en équipements commerciaux insatisfaite, a bénéficié de la création d'un grand marché. Mais le choix de cette commune périphérique s'est aussi fortement fondé sur les catégories sociales en présence et des perspectives de développement possibles à partir des programmes de logements et des secteurs d'activité représentés.

III - VERS L'ÉMERGENCE DE NOUVELLES CENTRALITÉS

Face à un centre-ville totalement asphyxié, dont la circulation est congestionnée et les disponibilités foncières limitées, voire inexistantes, des acteurs privés de l'urbain, institutionnels ou ancrés dans l'informel, investissent les quartiers périphériques des villes de Dakar et Abidjan. Cet investissement pluriel contribue à rendre ces quartiers plus autonomes et à développer, chez les populations, des stratégies d'évitement du centre autrefois incontournable. La « ville émergente » dont parlent Y. Chalas et G. Dubois-Taine au milieu des années 1990, pour mieux analyser les transformations à l'œuvre de la ville en Occident (Dubois-Taine et Chalas, 1997), n'est-elle pas ici en gestation ? Parmi les six figures majeures de la ville émergente proposées, celle de la « ville polycentrique » (Chalas, 2000) renvoie à la situation observée à Dakar et à Abidjan. À côté d'un centre-ville ancien, la périphérie s'équipe et génère, parmi les populations urbaines, de nouvelles pratiques. Le repositionnement dans de nouveaux lieux de certaines fonctions, hier assumées par le centre ancien, aide à la structuration de centres en périphérie. C'est aussi l'arrivée et le développement de centres commerciaux dans ces capitales qui bouleverse les fonctionnements jusqu'ici pratiqués (Bredeloup, 2005). L'organisation de ces centres urbains en périphérie n'est pas toujours pensée par le gouvernement local mais certains acteurs privés accompagnent le mouvement et créent de nouveaux services là où la population semble enclencher, à travers ses pratiques, un autre rapport aux territoires. Par exemple, les déplacements en direction des marchés et des centres de service sont rendus possibles en périphérie grâce à l'organisation d'un autre dispositif de transport structuré par les taxis « clandos » (Lombard *et al.*, 2004).

En réalité, la privatisation des services urbains accompagne un mouvement de poly-centralité déjà existant et conduit à son exacerbation. Dakar comme Abidjan sont devenues des villes polycentriques bien avant que les initiatives privées se multiplient, notamment dans le domaine des transports et du commerce. Il convient toutefois de parler d'un certain décalage entre les deux villes : le polycentrisme abidjanais est antérieur à celui de Dakar, cité restée plus longtemps organisée dans ce rapport étroit et presque exclusif au centre-ville, notamment dans le domaine des activités économiques et administratives. Le site, le plan de ville, le niveau d'urbanisation et de développement, ainsi que l'organisation des axes de circulation ont sans aucun doute une incidence sur la structuration de ce polycentrisme plus installé à Abidjan et plus émergent à Dakar. À Abidjan, la création de Treichville et Adjamé, deux quartiers initialement destinés à des populations « indigènes », caractérisés par leur dynamisme économique, constitue les prémices d'une organisation polycentrique.

Au-delà d'une structuration de ce type, la ville émergente se double d'une redistribution des centralités. À Dakar et Abidjan, peut-on parler de nouvelles

centralités ? Pour répondre à cette question, il convient de les replacer au cœur de l'évolution des rapports entre centre et périphérie. Ce qui fait centralité (CERTU, 2003), c'est la mixité des fonctions (là où commerce, habitat, fonctions administratives, équipements de loisirs interagissent, là où s'édifie une polarisation d'activités), la forme urbaine (privilégiant une certaine densité des tissus), et les pratiques de sociabilité et de brassage dans des lieux fréquentés (sous-entendant des flux et de l'animation). Dans les deux capitales ouest-africaines, aux formes urbaines¹⁷⁸ et à la sociabilité¹⁷⁹ distinctes des villes occidentales, les critères qui définissent la centralité sont effectivement présents en quelques lieux. Il peut s'agir, à l'exemple de Pikine dans la banlieue de Dakar, de centralités construites par défaut pour satisfaire les besoins d'une population qui n'a plus les moyens d'aller dans le centre. Mais on peut également parler de centralités *high tech*, qui s'affichent, qui s'inscrivent dans des dynamiques de réussite économique, à l'instar des quartiers de l'aéroport à Dakar ou de Marcory à Abidjan. L. Devisme distingue les « centralités d'attraction », grandement liées à la présence de fonctions marchandes et de services, des « centralités d'organisation » nécessitant un réel pouvoir de maîtriser la production urbaine ou de contribuer à son édification (Devisme, 2000, p. 182). À Dakar comme à Abidjan, il n'existe pas de création volontaire de centralités par les pouvoirs publics ; peut-être au mieux une démarche de récupération des centralités impulsées par les citoyens, l'aménagement en bord de mer de la corniche Ouest, autour de la porte du Millénaire¹⁸⁰ construite en 2001 par l'architecte sénégalais Pierre Atépa Goudiaby, là où les Dakarais se retrouvent pour pratiquer footing et sport sous toutes leurs formes, pouvant en être une illustration. Majoritairement, les centralités sont générées à partir des investissements impulsés par le secteur privé autour de deux ingrédients clés, le commerce et les transports. Est-ce à dire que l'émergence d'une centralité ne se décrète pas toujours mais qu'elle peut être le résultat de nouvelles pratiques liées à la présence d'équipements jusqu'ici inexistantes en périphérie ? Cette difficulté posée, le gouvernement local peut composer avec les dynamiques générées par des initiatives privées. Il s'agit ainsi d'accompagner, de conforter, de développer la centralité émergente, en privilégiant par exemple de nouveaux axes de circulation ou une desserte en transport collectif, là où des usages d'un autre monde urbain s'imposent. Les réseaux de communication et d'échange sont fondamentaux dans la structuration des nouvelles centralités.

¹⁷⁸ La densité n'est pas de même nature, le caractère patrimonial des centres anciens n'est pas véritablement reconnu et leur histoire coloniale a sans doute empêché leur réappropriation par les populations. Enfin, la rue, l'espace réservé au piéton ne relèvent pas des mêmes logiques.

¹⁷⁹ La flânerie et la promenade urbaine occidentale (particulièrement développées dans les espaces publics) ne sont pas véritablement reprises par les populations africaines, bien que les allées des centres commerciaux commencent à générer de nouveaux comportements.

¹⁸⁰ Composée d'une arche et de statues, elle représente l'appel du 21^{ème} siècle.

CONCLUSION

La privatisation de certains services urbains peut dans un même temps contribuer à l'accentuation de la ségrégation existante, tout en participant aux dynamiques de recomposition de la ville et notamment de structuration de nouvelles centralités en périphérie. En fonction de la prise en compte de ces recompositions à l'œuvre et des choix d'aménagement et de gestion de la municipalité concernée, cette situation constituera un handicap ou une opportunité. En veillant à une mobilité fonctionnelle, à une accessibilité du plus grand nombre aux nouveaux services proposés, à un rattrapage en matière d'équipement là où des faiblesses ont été constatées, les inégalités peuvent s'estomper. En revanche, une politique de laisser-faire, sans aucune régulation, ira dans le sens d'une double fragmentation spatiale et sociale.

La ville est le résultat de l'interaction entre les interventions des élus, des techniciens, des acteurs du secteur privé et des populations. Sans doute a-t-on imposé l'idée d'une intervention rationnelle et équitable des acteurs publics pour mieux y opposer les logiques de concurrence et de privilège appliquées par ceux du privé. Mais cette répartition des rôles n'est pas toujours vérifiée, la complexité des jeux d'acteurs pouvant révéler quelques surprises.

La structure polycentrique de la ville peut s'accompagner d'un processus de fragmentation spatiale et sociale, une évolution vers « la ville en archipel », caractérisée par une dissociation des usages. À la différence des grandes villes occidentales, une majorité de citoyens ne choisit pas son espace résidentiel, son espace de travail ou encore son territoire de consommation. À Dakar ou à Abidjan, « la ville à la carte », autre figure de la ville émergente (Dubois-Taine et Chalas, 1997), n'est pas le fruit d'un choix, elle est le résultat d'une partition imposée, reléguant les plus pauvres dans les territoires où le coût du foncier et de l'immobilier correspondent aux revenus des résidents. Toutefois, dans ces capitales ouest-africaines, les interstices existent à l'intérieur des archipels destinés aux catégories sociales les plus aisées. Ils laissent apparaître des opportunités pour les populations pauvres et peuvent rendre plus efficiente cette notion de « ville à la carte » pour ceux qui vont aussi composer leur ville, à partir des territoires fréquentés grâce à une mobilité inventive.

OÙ SONT LES GARES ? PROFESSIONNELS CONTRE USAGERS DANS L'ESPACE POLITIQUE DU TRANSPORT À DAKAR (SÉNÉGAL)

Jérôme Lombard

La montée des opérateurs privés de transport collectif s'est traduite par une évolution sans précédent des lieux d'embarquement et de débarquement de la clientèle. Concentrée depuis l'après-guerre dans les sites organisés par les autorités publiques, l'offre s'est déployée, à la faveur de la libéralisation des années 1980, à travers tout l'espace métropolitain dakarois, dans de nouveaux lieux appelés garages puis gares routières. Même aménagés par l'État ou les collectivités locales, ces derniers sont dominés par le secteur privé : la régulation du trafic, l'entretien, parfois le recouvrement des taxes jusqu'à la gestion globale des sites, sont effectués par le privé.

Ce changement d'organisation non seulement s'accompagne d'un changement de paradigme, mais il traduit aussi l'évolution de la stratégie politique du pouvoir sénégalais. Celui-ci s'est dessaisi de ce secteur au moment même où il avait besoin de libéraliser l'économie. Parmi d'autres secteurs d'activités, le transport lui a servi d'exutoire pour trouver des emplois et des revenus aux chômeurs, migrants ruraux, déflatés de la fonction publique. Il a ainsi assuré sa survie politique dans un contexte de forte contestation.

En prenant appui sur l'exemple de trois sites de transport de l'agglomération de Dakar, représentatifs de l'évolution dans le temps de cette stratégie politique, nous montrons ici combien la survie du pouvoir a constitué l'essentiel de l'agenda politique des 50 dernières années au détriment d'une organisation sociale et économique du système de transport équitable et d'un

aménagement de l'espace de transport équilibré. Les tentatives d'aujourd'hui pour rééquilibrer le système et l'agglomération paraissent vaines, tant les enjeux sociaux et politiques sont majeurs et les chantiers à réaliser énormes. Elles traduisent plutôt une nouvelle évolution de la stratégie politique du pouvoir, à travers la quête d'un électorat urbain spécifique qui passe par la mise en marché irréversible du transport et de son espace.

I - LA GARE INTERURBAINE DE POMPIERS OU LE SYNDROME DE L'ACCÈS IMPOSSIBLE AU CENTRE

Par sa localisation, à proximité du quartier central de l'agglomération de Dakar, la gare de Pompiers symbolise toute la politique des premières décennies postindépendance : un contrôle strict des moyens de transport autres que publics, un seul espace réservé aux opérateurs privés de transport interurbain, une incitation à utiliser les transports collectifs publics urbains pour se rendre au centre. Par là même, selon une vision bureaucratique, l'État entend organiser le transport dans l'agglomération, en ne laissant à personne d'autre, notamment à l'initiative privée, le soin de s'imposer dans le paysage. Pompiers est la seule concession accordée à cette dernière.

1.1. Pompiers : un symbole hautement politique

Au départ, la gare de Pompiers n'est qu'un terrain nu, sableux, au cœur du tissu urbain dakarois. Dans les années 1950, un seul entrepreneur d'origine libanaise y gare ses bus en attente de clientèle. Après l'indépendance, avec la prolifération des lieux de chargement et l'augmentation du nombre de véhicules, l'ensemble des garages de transport interurbain est déplacé à proximité de l'autoroute, au bas du Plateau, derrière la caserne des Pompiers, sur une simple esplanade où des baraques sont déguerpies¹⁸¹. Dès 1965-66, les premiers transporteurs sénégalais d'origine africaine investissent le site. Un vieux transporteur raconte à l'envi combien il lui a fallu batailler ferme pour faire reconnaître aux premiers occupants le droit des Africains à venir s'y installer, allant même jusqu'à sensibiliser le président Senghor¹⁸². Avec l'arrivée des Sénégalais, les destinations se démultiplient. Si, au début, les Libano-Syriens concentrent en leurs mains les principales directions, telles que Rufisque, Thiès, Diourbel, Kaolack ou Mbour, laissant aux Africains les destinations nouvelles, telles que la région du fleuve Sénégal, rapidement, ceux-ci les supplantent sur l'ensemble des itinéraires. Jusqu'au début des

¹⁸¹ « Une journée à la gare routière de Pompiers : triste visage pour une capitale », *Scoop*, 03 mai 2001.

¹⁸² Entretien, 06 novembre 2002.

années 1970, Pompiers n'est qu'un terrain à peine aménagé. En 1972¹⁸³, la gare est enfin goudronnée.

Le site

Plusieurs centaines de véhicules sont garés là, chaque jour, dans cet espace vaste d'à peine plus d'un hectare (1,5 ha)¹⁸⁴. L'offre en véhicules est tellement importante que, quel que soit le moment de la journée, chaque départ est compensé par une arrivée : aucun emplacement vide ne le reste bien longtemps¹⁸⁵. L'encombrement est renforcé par la présence de minicars de 15 places et de minibus de 35 à 45 places dont l'emprise au sol est plus importante que pour une berline et qui manœuvrent difficilement. De même, 1 à 2 camions de 10 à 15 tonnes en partance pour la Guinée stationnent avec marchandises et passagers dans l'enceinte de la gare. Le summum est atteint avec l'entrée depuis quelques années d'autocars de 60 places qui ont été autorisés à pénétrer dans la gare pour certains types de dessertes (Gambie). 21 destinations ou lignes dites « tableaux » sont proposées sur le site, auxquels sont « affectées » plusieurs dizaines de personnes. Le chef de ligne, son ou ses adjoints (appelés encaisseurs), des *coxeurs* principaux, des apprentis¹⁸⁶, des bagagistes (*lagalagal*), des aides bagagistes, des rabatteurs situés à l'entrée de la gare ou dans l'allée qui mène au « tableau », des vieux chauffeurs ou *coxeurs* à la retraite qui passent la journée à glaner quelques pièces qu'ils partageront le soir entre eux, des jeunes bien connus qui déambulent et cherchent à aider, des gosses prêts à donner un coup de main, des colporteurs, etc. Les professionnels indiquent que les tableaux les plus fournis compteraient jusqu'à 40 personnes, soit au total plusieurs centaines d'individus pour plus de 20 destinations.

L'offre en services liés à l'activité de transport proprement dite est rare. Le regroupement des chauffeurs, affilié au syndicat majoritaire, a son bureau dans la gare ; une succursale d'un groupe d'assurances est présente ; une station-service propose carburant et premiers entretiens. Ce qui domine, ce sont les ateliers d'entretien et de réparation : quelques uns sont disposés le long de l'enceinte, mais la plupart sont situés derrière la gare, dans la partie Nord, dans un entrelacs de ruelles, cabanes et autres baraques. La dispute pour l'espace entre les mécaniciens et le regroupement de chauffeurs est rude : le site est totalement saturé et a besoin d'être agrandi, et l'espace gagné sur les ateliers pourrait être occupé par les voitures. Les mécaniciens résistent, ils sont présents depuis les années 1970 et ont formé des générations d'apprentis. Ils sont nécessaires à l'activité de la gare et bénéficient en outre de la légitimité dévolue par les pouvoirs publics.

Le long du mur d'enceinte, se succèdent environ 250 commerces, « télécentres », bazars, commerces de vêtements ou de cassettes, restaurants,

¹⁸³ « La nouvelle gare routière sera ouverte le 1^{er} juillet prochain », *Le Soleil*, 29 mai 1972.

¹⁸⁴ La capacité maximale de stationnement serait de 600 véhicules (POPESCO-CDCI, 2001).

¹⁸⁵ En 2000, on comptabilisait le matin 135 arrivées à l'heure.

¹⁸⁶ Ils lavent les véhicules, y dorment la nuit et font office de surveillants. Ils peuvent un jour devenir chauffeurs.

garages vendeurs de pièces détachées, chambres louées aux chauffeurs, etc. Quelques grands magasins de meubles, des entrepôts de céréales, situés dans la partie Est, complètent l'offre commerciale. Seul un immeuble d'un étage trône le long d'une des allées. Des chauffeurs de la gare demandent à ce que les commerçants soient déguerpis mais ceux-ci sont aussi transporteurs.

Le trafic

Le nombre de véhicules en partance chaque jour de la gare de Pompiers a presque triplé en 30 ans : de 330 à 820 départs quotidiens (Ministère des Travaux publics, de l'Urbanisme et des Transports, 1974 ; POPESCO-CDCI, 2001). L'encombrement de la gare, son éloignement géographique de secteurs entiers de la ville, ainsi que la croissance du nombre de véhicules de transport ont cependant provoqué l'apparition, dans les quartiers, de nombreux garages sauvages dont l'offre directe à destination de bourgades secondaires de l'intérieur du pays concurrence directement celle proposée à Pompiers. Les destinations les plus demandées sont celles du « bassin arachidier » : Thiès, 174 départs ; Kaolack, 139 ; Mbour, 95 ; Saint-Louis, 80. Touba, la seconde ville du pays par la population, n'apparaît qu'en huitième position (31 départs). La concurrence des minicars loués par les *dahira* mourides urbaines explique en partie cela. Le fait aussi que Touba soit peuplée de personnes qui, souvent, habitent Dakar modère le trafic à destination de la cité mouride.

La gestion

Si l'État a construit et aménagé la nouvelle gare de Pompiers, dite « assainie et fonctionnelle », par la suite, sa gestion en régie directe a été dévolue à la ville de Dakar. À Pompiers, différents services de la municipalité ont en charge les postes afférents à la gestion de la gare. La Perception municipale reçoit le produit des collectes quotidiennes des taxes auprès des commerçants, transporteurs, chauffeurs. La Division de l'Aménagement urbain s'occupe des éclairages, des infrastructures, du nettoyage, de l'agrandissement des commerces. Enfin, la Division Halles et Marchés gère les commerces, les personnels de collecte, d'entretien et de sécurité. Chaque départ de taxi (la majorité) occasionne le paiement d'un droit de stationnement versé aux collecteurs, soit pour 800 véhicules quotidiens au moins 240 000 francs CFA ; mais, en juillet 2003, les services de la Perception municipale soulignaient que seulement 110 000 francs CFA étaient perçus¹⁸⁷. Tous les véhicules en partance ne paient pas leur taxe et invoquent différents problèmes. Selon les chauffeurs, l'entretien et la sécurité sur le site ne sont pas à la hauteur des taxes prélevées ; d'autres soulignent qu'ils ont déjà payé un droit d'entrée dans le périmètre de la région du Cap-Vert et qu'ils n'ont pas à être imposés une seconde fois.

Les vicissitudes rencontrées sur le site de Pompiers par les collecteurs de taxes renvoient à l'incohérence de l'organisation municipale en charge de la gestion des gares. La coordination entre services apparaît inexistante et complique le bon déroulement des activités de gestion, d'entretien, de

¹⁸⁷ L'étude POPESCO fournit les mêmes ordres de grandeur. Le montant récolté varie cependant selon le moment de l'année, l'organisation mise en place, l'équipe présente à la tête de la ville.

planification. De même, la compétition entre la ville de Dakar et les autres communes urbaines de l'agglomération, pour la mainmise sur les recettes générées par les gares, est vive et explique pourquoi les chauffeurs paient une taxe à l'entrée dans la Région du Cap-Vert (taxe au départ destinée à la Communauté urbaine de Dakar, aujourd'hui dissoute, désormais récupérée par les municipalités locales), puis une taxe à Pompiers. Les conséquences de ces dysfonctionnements sont visibles : l'absence d'entretien, de services publics, d'éclairage provoque congestion du site, insalubrité et insécurité. Un chauffeur s'interroge : « [...] *l'espace est mal entretenu, il y a beaucoup d'insalubrité, d'insécurité la nuit, l'éclairage fait défaut. Les chauffeurs venant des autres régions ont un problème de dortoir. Beaucoup dorment dans leur véhicule* ». Les services de la Perception municipale estiment que le bien public que représente la gare routière a un statut ambigu dans la société sénégalaise parce qu'il est considéré à la fois comme n'étant à personne et en même temps à tout le monde. D'où les abus, les débordements, l'utilisation de l'espace à d'autres fins que les simples embarquements et débarquements de la clientèle. Un fonctionnaire de la mairie ajoute : « *la gare routière est un microcosme de la société sénégalaise où le respect des règles du lieu public est inexistant : on y fait la cuisine, c'est un dépotoir, il y a des garages mécaniques. Les habitudes culinaires sont ainsi totalement inadaptées à un lieu public* ». Le gérant de la station-service renchérit : « *le dialogue est difficile avec les gens du transport : ils ne sont pas instruits, font ce qu'ils veulent, ne connaissent rien, ne respectent rien ni autrui. Leur intérêt se limite au capot de leur voiture, ils se fichent des autres et des conséquences de leurs actes pour la collectivité et l'espace public* ».

Ces propos semblent dédouaner les autorités publiques d'une quelconque responsabilité dans l'aménagement et l'entretien de la gare de Pompiers et renvoient l'échec de la gestion du site aux professionnels et à leurs représentants. Or, le regroupement des chauffeurs ne gère que l'organisation des départs selon la logique du « tour de rôle », en prélevant, pour chaque inscription sur la liste de départ de chaque tableau, un forfait variable selon le type de véhicules. Les sommes récoltées quotidiennement se monteraient à près de 40 000 de francs CFA, soit environ 14 millions de francs annuels (POPESCO-CDCI, 2001), et seraient ventilées entre le regroupement et le syndicat d'affiliation. La fonction du regroupement est de servir d'intermédiaire entre les pouvoirs publics et les chauffeurs, de faire remonter les revendications, non d'aménager le site (même s'il peut y participer et sensibiliser les professionnels).

L'enjeu que représente la mainmise sur la gare de Pompiers et sur les professionnels présents, notamment les chauffeurs, semble l'emporter sur toute autre considération. Depuis sa création, et jusqu'au début des années 1990, Pompiers était la seule grande gare organisée dans l'agglomération de Dakar, sujette à toutes les contestations et objet de toutes les attentions de la part des pouvoirs en place. La grande fédération de transporteurs y était présente, ainsi que le syndicat des travailleurs du transport, qui servait de courroie de transmission entre le monde des chauffeurs et le Parti socialiste.

L'aménagement du site de Pompiers et la bonne marche du service de transport offert aux clients sont dépendants des rapports de force en vigueur sur

la gare. Le regroupement et les professionnels sont pris dans la tourmente des conflits politiques et syndicaux que la mairie, sans beaucoup investir dans l'aménagement de la gare, n'essaie pas de dépasser : en son sein, les parti pris sur l'évolution du site et sur l'irresponsabilité des professionnels l'emportent sur toute autre considération d'organisation et de développement harmonieux, au détriment des usagers.

1.2. Un système de transport contraignant

Située au sud de la presqu'île, la gare de Pompiers est éloignée des principaux bassins de population. L'urbanisation de l'agglomération n'a fait qu'accentuer ce décalage entre offre de transport sur le site et lieux de résidence des usagers potentiels. Comment expliquer la permanence de ce choix de localisation alors que la demande est située au nord-est de la presqu'île ? La principale explication tient à la politique appliquée par le pouvoir en place dans les années 1960 et 1970 et qui visait à contenir l'afflux massif de populations au centre, par l'intermédiaire d'une organisation très stricte du système de transport qui privilégiait la compagnie publique et le transport des fonctionnaires, scolaires et corps habillés.

Le développement extensif de la ville de Dakar, par croissance périphérique des quartiers d'habitation et délocalisation des bidonvilles et des classes populaires du centre vers la banlieue, a été voulu par les pouvoirs en place dans le pays. Dans les années 1920, au nord du Plateau, la Médina, réservée aux employés noirs du quartier français, voit le jour. Dès l'après-guerre, l'édification des cités pavillonnaires pour les fonctionnaires est lancée : c'est cet immense chantier qui traverse quasiment toute la presqu'île d'ouest en est, de Fann à Hann en passant par les quartiers Liberté et Dieupeul. Les classes populaires sont reléguées dans les dunes de sable du nord-est de la presqu'île : à partir de 1953, commence ainsi l'édification de Pikine qui fait suite au déguerpissement des bidonvilles du centre de Dakar.

Si deux systèmes de transport doivent être distingués au sein de l'agglomération de Dakar (le transport interurbain, le transport urbain), ils se rejoignent tous les deux par la logique qui les sous-tend : l'accès au centre est rendu difficile et contrôlé. Jusqu'au début des années 1990, ces deux systèmes, étanches l'un par rapport à l'autre, ne peuvent s'interpénétrer en raison de réglementations spécifiques et d'itinéraires particuliers propres à chacun d'entre eux. Les conséquences sur l'implantation des terminaux de lignes et sur la répartition spatiale des flux sont à l'époque spectaculaires. Les flux interurbains n'empruntent que la route nationale RN 1, à partir ou à destination de la gare de Pompiers. Les minibus et les taxis-brousse qui n'ont pas de licence urbaine ne peuvent travailler dans la région de Dakar. Tant que la tâche urbaine ne dépasse pas le quartier de Grand Yoff, la gare de Pompiers fait office de gare centrale pour tous les flux interurbains de l'agglomération. Mais, à partir du moment où les Parcelles Assainies sont créées (dans la décennie 1970), que la ville de Pikine se dédouble avec l'apparition de

Guédiawaye et que les extensions Est de l'agglomération émergent (année 1990 et 2000), la gare de Pompiers se retrouve complètement excentrée et cette logique d'accès unique à l'offre de transport sur le site de Pompiers quelque peu anachronique. La création de la gare de Thiaroye, sur la RN 1, supplée un temps l'enclavement de Pompiers. Quant au système de transport urbain propre à Dakar, il est encore plus contraignant. Les lignes de transport public sont orientées Nord Sud et relient les terminaux de banlieue à ceux du centre-ville (Place Leclerc ou Palais de justice par exemple), devenus les lieux clés de l'espace de transport dakarais. Les « cars rapides » qui transportent les classes populaires sont réduits à desservir des quartiers spécifiques et à emprunter des itinéraires particuliers (Grand Dakar ou Médina par exemple). Les axes menant au centre sont par conséquent dégagés de tout embouteillage.

1.3. Une catégorie d'usagers particulièrement privilégiée

Pour le pouvoir, contraindre l'accessibilité au centre revient à limiter les dérives du privé et à privilégier la compagnie publique. Il s'appuie sur sa base électorale et sur les forces vives qui soutiennent le gouvernement et la politique de modernisation entreprise depuis l'indépendance, à savoir les fonctionnaires qui logent dans les cités pavillonnaires et dans tous les lotissements des sociétés nationales disséminés dans une première couronne (Gellar, 2002). Si le prix est variable selon le nombre de sections empruntées, les abonnements pour les fonctionnaires, les salariés du privé, les étudiants et les élèves, ainsi que les dispenses pour les corps habillés permettent aux autocars de la compagnie publique de drainer une bonne partie de la demande. Les populations des quartiers ignorés par cette dernière doivent adapter leurs déplacements : pour aller à Dakar, elles se rendent la plupart du temps aux terminaux de la SOTRAC, à pied, en « car rapide » ou en taxi clandestin.

Cette politique dure un temps et correspond à la présidence de L. S. Senghor (jusqu'en 1981). À partir de cette date, et pour conforter l'hégémonie de son parti sur le pays, le nouveau président, Abdou Diouf, change de stratégie politique et économique. Le système de transport et les localisations des gares routières s'en trouvent modifiés.

II - LA GARE URBAINE DE GRAND YOFF OU LE LIBÉRALISME ENTRE DANS LE TRANSPORT

Le nouveau président prend en compte l'évolution du contexte politique et institutionnel du pays. Il libéralise l'économie et favorise l'accès de milliers de personnes à des secteurs autrefois relativement fermés. L'urbanisation de la presqu'île et les errements de la SOTRAC ne permettent plus un bon acheminement de la population des banlieues éloignées : celle-ci devient de plus en plus contestataire, notamment aux élections de 1988. Le transport constitue ainsi un secteur tout à la fois intéressant pour les chômeurs et les migrants ruraux et stratégique pour le pouvoir en place. L'entrée en scène

massive de nouveaux transporteurs permet à ce dernier de régler à moyen terme la question du transport dans la presqu'île, tout en s'octroyant une nouvelle légitimité politique. L'évolution du transport se traduit dans l'espace par l'explosion des terminus sauvages et l'érection de nouvelles gares dans le système de transport dakarois.

2.1. Une gare irrégulière située dans un quartier populaire

Grand Yoff Khar-Yallah constitue une des communes d'arrondissement parmi les plus peuplées de Dakar : 140 000 habitants en 2006, selon des estimations de l'Agence sénégalaise de statistiques. La vie à Grand Yoff est rythmée par les migrations pendulaires des ouvriers et des apprentis, deux des catégories les plus représentées parmi une population active qui a trouvé dans l'économie populaire le secteur-clef pourvoyant emplois et filets sociaux. « *No man's land au milieu des champs de manioc* » selon un professionnel du transport, à l'heure où les premiers lotissements fleurissent en 1965 pour abriter les déguerpis des bidonvilles centraux de Dakar, Grand Yoff incarne l'espace refuge de nombreux migrants ruraux. À l'époque, le choix de ce site, alors très éloigné du centre, tient à la fois du bannissement des « classes dangereuses » et de la logique d'aménagement puisqu'il préfigure l'extension urbaine à venir. Aujourd'hui, avec la suprématie démographique des communes de Guédiawaye et de Pikine, le quartier de Grand Yoff fait office d'espace-tampon entre le centre et la périphérie, ce qui contribue à renforcer le rôle de la gare dans le fonctionnement général des transports de la péninsule du Cap-Vert¹⁸⁸.

Le site : un désordre apparent

À l'image de l'ensemble des quartiers de la commune où la rue joue un rôle d'espace multifonctionnel de déplacements, d'échanges commerciaux et de palabres, le fonctionnement de la gare rend compte de la puissante extraversion qui régit les relations socio-économiques entre vendeurs et clients, entre offre et demande de transport. C'est une atmosphère fiévreuse qui règne dans ce lieu où, derrière un désordre apparent, chacun s'affère à son activité : les vendeurs d'arachides et les gargotières arpentent le périmètre de la gare ou somnolent dans l'attente du client ; les apprentis haranguent les usagers de « cars rapides » au milieu du tohu-bohu provoqué par les chassés croisés des véhicules ; les cireurs de chaussures et les boutiquiers occupent une partie de la voirie. C'est autour d'un terrain privé, sorte de plate-forme bitumée occupée par une station-service, que sont éparpillés les opérateurs de transport. L'emprise de la plate-forme et de ses différents utilisateurs se poursuit sur la voie publique et déborde même jusqu'au stade voisin, en y essayant des activités de vulcanisateurs (ou réparateur de pneus), de laveurs de voitures et de mécaniciens.

¹⁸⁸ Cf. pour cette section le travail d'Emmanuel Salliot (2003).

Un environnement dégradé

Le site de la gare de Grand Yoff répond bon gré mal gré aux besoins des populations. Mais la position relativement centrale qu'elle occupe dans le système actuel des transports de l'agglomération est susceptible d'être remise en cause par l'obsolescence des infrastructures qui compromet la fluidité du trafic. Les problèmes posés par l'état déplorable des équipements sanitaires et de la chaussée, par l'éclosion d'implantations sauvages d'aires de réparation, sont insuffisamment pris en compte par la collectivité locale, à l'exception de quelques campagnes de ramassage des déchets et de désensablement de la route, et par le principal regroupement de chauffeurs. L'aspect dégradé de la gare est tacitement accepté par les professionnels. Les usagers, quant à eux, expriment leur mécontentement en accentuant à leur tour, par des actes inciviques¹⁸⁹, l'état déplorable des infrastructures de transport.

Une plate-forme multimodale irrégulière pour quels opérateurs ?

Avec ses 12 têtes de lignes urbaines, la gare de Grand Yoff peut faire figure de plate-forme multimodale fonctionnellement intégrée au dispositif de transport dakarais, grâce à la proximité de l'autoroute et à sa situation stratégique entre centre et banlieue. Perçue par beaucoup d'opérateurs et d'agents des services techniques comme la seule gare qui « ne tourne pas encore le dos » à Dakar, en jouant tant bien que mal son rôle d'interface, elle se révèle l'unique plate-forme à assurer conjointement une desserte verticale des zones à forte densité de population (sens Dakar/banlieue) et une desserte horizontale sur l'axe aéroport-Rufisque. Son caractère urbain et irrégulier ne suffit pas à bien comprendre le site. L'activité interurbaine qui s'y déploie et les quelques efforts produits par la municipalité pour légaliser le site d'exploitation rendent compte du flou qui entoure à la fois sa vocation et son statut¹⁹⁰. Relayant cette impression d'opacité, la recherche des origines des premières implantations d'opérateurs de transport sur le site se solde par des déconvenues qui tiennent à l'absence de relais susceptibles de distiller la mémoire des lieux, en raison de la rotation rapide interne aux métiers.

Disposant de l'appui de l'ancienne équipe municipale (avant 2002), de la collaboration économique du gérant de la station-service et d'une installation précoce sur le site, le GIE de chauffeurs de minibus occupe, depuis le milieu des années 1980, les abords de la station-service avec deux de ses trois têtes de lignes. Le regroupement comptabilise une centaine de membres dont 60 % sont chauffeurs-proprétaires. Au total, 400 chauffeurs s'inscrivent chaque jour sur les différentes directions. Pour les destinations interurbaines (Thiès), il est rare d'assister au respect du rang, le chauffeur préférant laisser ses passagers à un autre véhicule en partance pour cette ville pour récupérer ceux désirant retourner pour le centre-ville. Ce système de transvasement, nommé *yakale*,

¹⁸⁹ Il est fréquent de voir des usagers uriner le long du rang formé par les cars, en raison de l'absence de tout point d'eau ou de latrines.

¹⁹⁰ La carrière emblématique de l'ancien maire socialiste s'est construite sur la base d'accords et de pressions de toutes sortes qui l'ont vu, en 1997, régulariser l'activité de la gare routière et organiser le prélèvement des taxes de stationnement sur l'ensemble des opérateurs, y compris les taxis « clandos ».

constitue une source de discordance majeure entre usagers et chauffeurs. Aux pratiques du rang et du *yakale*, s'ajoute celle du *yorou* qui consiste en un maraudage déguisé : plutôt que de respecter le rang et de s'inscrire au tableau le matin, le chauffeur commence à charger ses clients un peu plus loin sur la ligne, à un prix inférieur à celui habituellement pratiqué. En endossant la casquette du *yorouman*, le chauffeur ne respecte pas les arrêts prédéfinis, ce qui, en poussant l'usager à la pratique de la marche forcée, entraîne la généralisation du marchandage systématique ou *waxale*.

Le GIE des taxis officiels, jaunes et noirs, regroupe plus de 60 chauffeurs, parmi lesquels plus d'une quinzaine ne sont pas embauchés : ils travaillent au mieux comme *siroumen* (chauffeurs en second), en prenant la relève l'après-midi des conducteurs titulaires. Afin de limiter l'inactivité de ces derniers, le bureau du GIE a mis en place un système permettant à deux d'entre eux d'être désignés chaque jour pour gérer le rang. Suite aux arrangements particuliers les liant avec les membres de l'ancienne équipe municipale et à l'appui prodigué par le leader syndical et par les agents des services techniques de Dakar, les chauffeurs du GIE des taxis jaunes et noirs disposent d'un emplacement stratégique, le long de l'autoroute.

Les taxis « clandos » se sont installés sur le site en 1982. Le regroupement comporte 130 chauffeurs qui, ne disposant pas d'un emplacement attitré, ont partie liée avec le gestionnaire de la station-service qui leur offre l'emplacement contre l'utilisation prioritaire de ses pompes à essence. Les taxis « clandos » entretiennent des relations équivoques avec la municipalité de Grand Yoff. Même sans disposer de licence d'exploitation, ils versent une somme mensuelle pour les droits de stationnement qu'ils s'acquittent auprès des villes de Pikine, Guédiawaye ou de Dakar, pour des raisons « *d'inefficience de la décentralisation sur Grand Yoff* », selon le représentant du regroupement.

Le garage des taxis bagages (ou de marchandises) constitue un repère bien visible pour un client potentiel. Une dizaine de véhicules sont alignés le long de la route principale mais pas moins de 40 taxis bagages sont habitués aux lieux et effectuent des dessertes très flexibles. Les trajets les plus fréquents les emmènent vers l'intérieur du pays mais ils peuvent effectuer des déménagements sur Dakar. À une organisation du type GIE, assumant la gestion du garage et les rapports entre chauffeurs, s'est substituée une entente tacite où l'autonomie de chacun est de rigueur. Le changement de statut des taxis bagages n'a pas empêché la mairie de réitérer l'usufruit du terrain, acquis voilà 10 ans, contre le paiement quotidien d'un droit de stationnement s'élevant à 250 francs CFA par véhicule. Les professionnels, à tour de rôle, sont délégués par la mairie afin de distribuer les tickets attestant la régularité de l'activité.

Dans un concert de harangues à destination des clients, les apprentis ou receveurs de minibus s'activent devant les arrêts de Pikine, Guédiawaye, Rufisque ou Thiès. Accrochés à la portière des « cars rapides » ou des *ndiaga ndiaye*, en équilibre sur le marchepied, lorsque survient le moment pour les usagers de s'acquitter du prix du service, l'apprenti peut compter sur son sens aigu de la physionomie pour se faire délivrer le montant du billet. Détenteur du trousseau contenant la recette de la journée, il s'est vu conférer progressivement un statut primordial dans le système : non seulement il est gestionnaire mais il

divulgue aussi des informations au chauffeur et, du coup, bénéficie d'une perception fine de l'évolution de l'activité sur le site.

La gare de Grand Yoff abrite plusieurs cohortes de rabatteurs ou *coxeurs*. Pour certains arrêts, les rabatteurs s'organisent sur la base d'une alliance tacite où prédomine la recherche de la rentabilité individuelle. Pour les arrêts des lignes vers Rufisque, Thiès ou le port, les rabatteurs doivent se soumettre au règlement intérieur du GIE des chauffeurs, tandis qu'un GIE de *coxeurs* travaillant sur les deux arrêts de Pikine dispose d'une organisation indépendante en raison d'une implantation pionnière sur le site (1989). Ce GIE comprend 40 *coxeurs*, répartis en 2 brigades. Chaque matin, ils se répartissent le travail de la journée, sous l'égide du chef de section qui détermine les ordres de passage. Le *coxeur* attend son tour, *coxe* sur cinq cars, reçoit des mandats de la part des apprentis et dispose alors d'une pause d'une heure. Les *coxeurs* savent qu'il vaut mieux rester sur place, puisque l'importance du trafic peut, à certains moments de la journée, réduire largement le temps d'attente entre deux tours. Le GIE a intégré des jeunes, surnommés *raguadierou*, qui suppléent les titulaires dans leur activité. Depuis quelques années a été mis en place le système du salaire mensuel. Comme dans de nombreux regroupements, la caisse du GIE a vocation à développer le soutien à ses membres en cas de besoin (baptême ou décès). Elle offre aussi l'opportunité de réaliser des projets générateurs de revenus complémentaires ainsi que l'opportunité de concrétiser une aspiration à la mobilité sociale.

2.2. L'espace de transport dédié aux opérateurs privés

Le système de transport interne à l'agglomération a évolué au gré des dysfonctionnements de la société de transport public¹⁹¹. Lorsque celle-ci était toute puissante, les « cars rapides » étaient peu nombreux et présents seulement sur quelques itinéraires. Des terminaux créés par les transporteurs existaient cependant dans les quartiers populaires et dans les villages historiques de la presqu'île et étaient reliés aux garages du Plateau. Il n'y avait pas de gare officielle. Avec l'extension des zones habitées vers le nord et le nord-est, et alors que la SOTRAC peinait de plus en plus à assurer son service, les « cars rapides » ont progressivement réapparu et de nouveaux points de chargements et déchargements sont devenus des arrêts majeurs du système de transport urbain : le carrefour Grand Yoff-route de l'aéroport, l'entrée de Pikine (*Buntu Pikine*).

Ce qui a déclenché l'apparition de grandes gares de transport urbain dans le centre et le sud de la presqu'île, c'est l'émergence dans les années 1990, à la demande de l'État, des transports rapides entre banlieue et centre-ville, proposés par les *ndiaga ndiaye*. Quelques aménagements routiers ont aussi transformé l'espace aux alentours d'arrêts importants, faisant de ceux-ci des gares d'interconnexion entre types de transport et entre quartiers. Les arrivées de lignes de *ndiaga ndiaye* au sortir de l'autoroute ou de la VDN ont ainsi fait évoluer des stations-service ou des carrefours en garages majeurs (tableau 2) :

¹⁹¹ Cf. pour cette section Lombard *et al.* (2004).

au Plateau, rue de Tolbiac (garage Tolbiac) ou au débarcadère de Gorée (garage Esso-Port) ; à la Médina, le trottoir du magasin Hypersahm (garage Sahm). Colobane, arrêt de « cars rapides », est devenue un terminal de *ndiaga ndiaye* pour les populations qui veulent se rendre à l'université ou à la Médina et une vraie gare va être créée, le long de l'autoroute. En banlieue, d'autres arrêts se sont doublés de terminaux de bus destinés au centre, notamment à Grand Yoff et à *Buntu Pikine*. Avec le temps et le peu de contraintes imposées aux opérateurs privés, ces derniers ont envahi tout l'espace urbain, opérant autant dans les quartiers populaires que sur les lignes rapides banlieue-centre, proposant alternativement du transport urbain et du transport interurbain.

Les « cars rapides » et autres *ndiaga ndiaye* restent concentrés sur les principaux axes de la presqu'île, à savoir les plus rentables, ceux qui desservent le centre à partir de la banlieue (et l'inverse le soir). L'organisation spatiale du transport privé remplace à l'identique celle du transport public : les minibus circulent sur les grands axes, les quartiers qui en sont éloignés restant uniquement accessibles par taxis collectifs ou à pied. La répartition des arrêts de minibus montre l'exacerbation de la logique privée. Les arrêts de *ndiaga ndiaye*, grands véhicules de 40 places, sont situés sur les axes routiers majeurs alors que ceux de « cars rapides », tout en respectant la logique d'axe, sont implantés sur les boulevards et avenues secondaires et irriguent plus finement les quartiers d'habitations (Pikine, Parcelles Assainies ou Grand Dakar). La distinction entre les deux types de véhicules permet aux habitants de quartiers populaires de disposer en permanence d'une offre en « cars rapides » alors que, sur les grands axes, en dehors du matin et du soir, la raréfaction des *ndiaga ndiaye* est visible. Cependant, la compétition entre véhicules sur les grands axes supprime de plus en plus ce qui reste de l'ancien découpage de l'espace de transport. Désormais, les *ndiaga ndiaye* empruntent les itinéraires réservés aux « cars rapides ». La hausse de l'offre sur certains lignes peut satisfaire la population, mais la variation des itinéraires est extrêmement grande et fonction des impondérables et des choix des opérateurs : pannes, embouteillages, pratique du *yakale*, etc.

Alors que la nouvelle offre privée distinguant deux dessertes, rapide et locale, aurait pu être pensée pour mieux irriguer et drainer les quartiers traversés, c'est fondamentalement la « radialisation » des flux et la course à l'argent (quel que soit l'axe, le véhicule ou le chauffeur) qui priment. Le déficit de l'ensemble urbain Pikine Guédiawaye en services de base, tels que lycées, hôpitaux, gares routières (BIPE-TER, 2000), est si important que les populations de ces banlieues, évaluées au recensement de 2002 à plus d'un million de personnes¹⁹², sont obligées de se rendre à Dakar pour trouver satisfaction. L'étude BIPE-TER souligne nettement l'orientation des flux quotidiens de personnes en direction des quartiers du sud de la presqu'île. Le Plateau (208 000 déplacements comptabilisés chaque jour), la Médina

¹⁹² Pour les deux communes de Pikine et Guédiawaye dont la population dépasse celle du département de Dakar (955 000 habitants).

(240 000), la route de Ouakam où se situe l'université, la zone industrielle derrière Colobane, sont ainsi rejoints quotidiennement par des vagues de travailleurs, étudiants, chômeurs, personnes démunies à la recherche d'une opportunité.

Cette « axialisation » des déplacements accroît dans la presqu'île les inégalités spatiales. Habiter à distance des axes routiers constitue un handicap. Dans les villes de banlieue, ainsi que dans les marges de la presqu'île et sur le front d'urbanisation, dès que l'on se situe à l'écart des axes routiers, la desserte en transports collectifs apparaît médiocre voire mauvaise (Godard, 2002a). Sans voiture particulière, sans taxis de banlieue, difficile de sortir du quartier dans la journée. La marche représente un pis-aller dans ces secteurs géographiques (zones d'urbanisation récente et quartiers traditionnels) où habitent trois-quarts des ménages pauvres de l'agglomération (Diaz Olvera, 2002) : elle limite le rayon d'action des personnes et les oblige à prendre un véhicule motorisé payant. Le long des grands axes, la desserte est par contre jugée assez bonne à bonne et ouvre des possibilités de déplacement plus grandes. Les secteurs concernés regroupent à la fois les habitats de standing, planifiés lors d'opérations immobilières, dans lesquels la voiture individuelle s'est imposée, et une partie des quartiers populaires restructurés, datant de l'époque coloniale ou récents, où le transport collectif s'est amélioré.

Tableau 2 : Gares routières de l'agglomération de Dakar officiellement recensées en 2000-2005

	POMPIERS	THIAROYE GARE	COLOBANE	GRAND YOFF	BUNTU PIKINE	PETERSEN
Trafic	Interurbain	Interurbain	Urbain Interurbain	Urbain Interurbain	Urbain Interurbain	Urbain
Date de création	1963	1976 ?	Années 1990	Années 1990	Années 1990	2001
Date de disparition						
Localisation	Bas du plateau	Autoroute, Thiaroye Poste	Pont de Colobane, autoroute	Carrefour route de GY-route de l'aéroport	Porte de Pikine, autoroute	Centre, Plateau
Motif 1 de création	Arrivée des flux interurbains	Arrivée des flux interurbains	Arrêt de « cars rapides »	Arrêt de « cars rapides »	Arrêt de « cars rapides »	Regroupement des garages dans un espace désaffecté
Motif 2			Arrêt des <i>NN</i> pour Médina et université	Arrêt des <i>NN</i> allant en ville	Arrêt des <i>NN</i> allant en ville	

Tableau 2 : Gares routières de l'agglomération de Dakar officiellement recensées en 2000-2005 (suite)

	LAT-DIOR	ESSO-PORT (PETERSEN)	SAHM (PETERSEN)	TOLBIAC (PETERSEN)
Trafic	Urbain	<i>Urbain</i>	<i>Urbain</i>	<i>Urbain</i>
Date de création	1998	<i>Années 1990</i>	<i>Années 1990</i>	<i>Années 1990</i>
Date de disparition		2001	2001	2001
Localisation	Plateau	<i>Gare ferroviaire</i>	<i>Médina</i>	<i>Bas du Plateau</i>
Motif 1 de création	Regroupement des garages	<i>Terminus des NN dans une station-service</i>	<i>Terminus des NN sur un trottoir</i>	<i>Terminus des NN sur un trottoir</i>
	GARAGE EL MALICK (LAT-DIOR)	GARAGE JEAN JAURÈS	PARCELLES ASSAINIES	
Trafic	<i>Urbain</i>	Urbain	Urbain	
Date de création	<i>Années 1960</i>	Années 1960	2002	
Date de disparition	1998			
Localisation	<i>Haut du Plateau</i>	Haut du Plateau	Centre Parcelles	
Motif 1 de création	<i>Terminus de « cars rapides »</i>	Terminus des « cars rapides »	Regrouper minibus, taxis « clandos »	
Motif 2		Refus d'intégrer Lat-Dior	Réactiver une gare de la compagnie publique	

NN : Ndiaga Ndiaye. En italiques : gares ayant disparu et ayant intégré soit celle de Petersen, soit celle de Lat-Dior.

Sources : Enquêtes J. Lombard ; POPESCO-CDCI, 2001.

2.3. De nouvelles gares, de nouveaux électeurs

Pour le pouvoir en place, libéraliser l'accès au centre dans les années 1980 et surtout 1990, c'est d'abord suppléer les défaillances de la SOTRAC dont les autobus, usés, ne parviennent plus à offrir un service de qualité, dans toutes les parties de la ville. Ouvrir les itinéraires aux « cars rapides » et aux *ndiaga ndiaye*, c'est aussi permettre à nombre de migrants ruraux, de chômeurs, de déflatés des entreprises publiques de trouver à s'employer en une période de régression économique marquée. Les conséquences spatiales sont importantes et visibles : dans l'agglomération, sur des arrêts de « cars rapides », viennent se greffer des garages sauvages qui progressivement, comme tous les autres, s'organisent et, pour certains, deviennent officiels (Colobane). Par ailleurs, sur les grands axes de desserte, de multiples arrêts sont institués à la fois par les chauffeurs, les apprentis, les *coxeurs* et les riverains.

L'émergence en de multiples points de la capitale d'une offre privée, y compris interurbaine, remet en cause l'esprit qui avait guidé les concepteurs du système de transport dans les années 1960. Le contrôle de l'accès au centre par l'instauration d'itinéraires précis pour les opérateurs privés, le recours quasi impératif à l'offre SOTRAC pour se rendre au centre de Dakar, l'obligation pour les chauffeurs de l'interurbain de charger ou décharger à Pompieri et d'en repartir (sans marauder dans la ville ou dans les quartiers)¹⁹³ sont des dispositifs devenus obsolètes. Désormais, l'accès au centre (sauf le quartier historique du Plateau, cependant régulièrement envahi par des « cars rapides » ou *ndiaga ndiaye*) est rendu possible par tous les moyens de transport et pour toutes les populations. L'effervescence provoquée par la libéralisation du transport se traduit par l'occupation de la voie publique par les véhicules de transports, par les métiers annexes, par les commerces.

Cette évolution du transport correspond à un souci du pouvoir de développer le secteur privé, dans une période marquée par l'affirmation des idées libérales au détriment des projets étatiques. Les ressortissants des régions de l'intérieur, notamment ceux du Baol, investissent les arcanes de la vie économique et sociale dakaroise, au point que les habitants originels du Cap-Vert se voient déposséder de leurs activités traditionnelles comme le transport. Un ancien responsable syndical des transports annonçait ainsi dans les années 1970 : « [...] ces Baol-Baol vont venir tout déréguler et tout mettre par terre »¹⁹⁴. Pour le gouvernement socialiste en place, il s'agit à travers cette évolution du transport d'asseoir une nouvelle base électorale en s'appuyant, non plus sur l'électorat traditionnel constitué par les fonctionnaires, les salariés du secteur privé, mais sur les petites gens, les employés du secteur informel, les personnes originaires des campagnes et qui constituent l'essentiel des nouvelles populations urbaines.

Plus que durant la période précédente, les gares deviennent le lieu de tous les enjeux politiques pour le pouvoir en place qui s'appuie sur des relais syndicaux efficaces. Les évolutions du secteur étant diversement appréciées par les transporteurs, la division patronale permet au pouvoir d'amoinrir la contestation. Pour cela, il fait émerger des figures nouvelles dans les gares routières, notamment à Pompieri où un transporteur de la région du Fleuve, fidèle au Parti socialiste, est propulsé dans les années 1990 nouveau président de la fédération dissidente. Dans les autres sites de banlieue, les enjeux ne sont pas moindres : la reconnaissance par les mairies des gares et des professionnels assure des voies aux élections en même temps que de petites baronnies aux responsables politiques locaux. Le syndicat majoritaire sert de courroie de transmission pour le pouvoir en place et garantit le calme dans une activité et des lieux réputés pour être agités.

¹⁹³ Il n'y a plus obligation pour chaque véhicule de disposer soit d'une licence urbaine, soit d'une licence interurbaine.

¹⁹⁴ Entretien avec un haut fonctionnaire des transports, 22 septembre 2000.

Les batailles pour la domination des sites de transport ont un effet néfaste sur la gestion du système. Les gares nouvelles, souvent sauvages et qui devraient faire l'objet d'aménagements, sont difficiles à organiser et à intégrer, car porteuses de trop d'enjeux politiques. Les usagers et une partie de la profession en paient le prix : un libéralisme à outrance envahit les relations entre chauffeurs, apprentis et usagers (marchandage ou *waxale*, déchargement intempestif ou *yakale*) ; les quartiers enclavés sont encore moins desservis qu'à l'époque de la SOTRAC ; la concurrence entre opérateurs nuit aux petits transporteurs incapables d'entretenir leur(s) véhicule(s) et d'offrir un service de qualité (maraudage ou *yorou*).

III – LA GARE DES PARCELLES : UNE SOLUTION À MI-CHEMIN QUI N'ÉVITE PAS LA SÉGRÉGATION DE L'ESPACE

La nouvelle gare des Parcelles Assainies a été construite au centre de la commune du même nom pour accueillir l'ensemble des garages regroupant des opérateurs privés et disposés un peu partout aux alentours du site. Pour la première fois depuis des décennies, l'État via le CETUD a décidé d'aménager un emplacement dédié au secteur privé. Il est même prévu que sa gestion soit à terme concédée à un opérateur privé. Qu'un organisme a priori indépendant tente d'organiser dans l'espace le secteur privé apparaît comme une avancée. En outre, les problèmes d'aménagement consécutifs à la présence de multiples garages dans les rues du quartier peuvent être résolus par la création d'une gare principale.

Trois questions cependant restent en suspens : d'une part, comment négocier avec les intérêts multiples qui tirent profit de la situation actuelle (collectivité locale, regroupements de professionnels, associations de riverains) et qui rechignent à défendre et à utiliser la nouvelle gare ? D'autre part, comment réorganiser à la fois les transports dans le quartier et la connexion avec le système de transport banlieue-centre qui se déploie sur les grands axes de communications ? Enfin, comment développer cette nouvelle gare si ce projet n'est pas intégré à une réflexion plus globale sur le rééquilibrage durable entre banlieues dortoirs et pôles d'activités ?

3.1. Parcelles Assainies : une gare pour rationaliser le système de transport

Un site peu utilisé

La gare des Parcelles Assainies jouxte le terminal de la compagnie publique¹⁹⁵. Un mur et une grille les séparent, avec une ouverture pour piétons entre les deux. La gare est plus petite, environ 80 mètres sur 50, et cependant elle accueille plus de véhicules, ce qui fait qu'elle est quasiment tout le temps

¹⁹⁵ Cf. pour cette section le travail d'Antoine Letellier (2005).

remplie. Son principal problème est que les « cars rapides » n'y viennent pas, alors qu'elle a été conçue pour eux. Quant aux taxis « clandos », ils ont accepté de changer d'emplacement, la nouvelle gare étant proche de leur ancien arrêt et le site plus fonctionnel. Les destinations proposées sont Yoff, Pikine et le marché voisin. Ils paient 100 francs CFA par jour pour avoir le droit de stationner dans la gare. Les « cars rapides » paient 75 francs CFA par rotation.

Avant la construction de la gare par le CETUD, pendant trois mois, des réunions ont eu lieu pour convaincre les populations de l'intérêt du projet. À l'issue de ce processus, les GIE de chauffeurs ont donné leur accord pour sa construction. Une fois la gare achevée, en 2002, elle est restée inutilisée pendant deux ans. Finalement, après quelques mois d'essai, les « cars rapides » se sont rabattus sur l'ancien garage, arguant du fait qu'ils n'avaient pas assez de clients à la gare et que ceux-ci restaient attachés à leur lieu traditionnel d'attente. La sévère concurrence entre les lignes de « cars rapides » et *ndiaga ndiaye*, qui se manifeste par l'appartenance de presque tous les chauffeurs à un GIE, conforte les positions acquises par chacun d'entre eux plus qu'elle ne les incite à innover.

La construction de la gare a permis de résoudre les problèmes de circulation récurrents qui existaient dans les rues adjacentes. En effet, avant la construction de la gare, les taxis « clandos » généraient des embouteillages considérables en se mélangeant aux « cars rapides » et aux *ndiaga ndiaye*, notamment dans les carrefours et près des points importants de chargement (Église, marché, etc.). Cette situation perturbait la circulation dans les rues menant aux grandes voies de communications (route des Niayes). De même, a été mis fin aux agressions répétées qui se produisaient dans les garages de taxis « clandos », les agresseurs profitant du désordre généré par la circulation pour s'éclipser après leur méfait. À la gare, ces problèmes sont résolus par la présence de lampadaires et par la surveillance qu'exercent les vigiles municipaux sur cet espace clos où la circulation est fluide. La construction de la gare a aussi amélioré la situation sanitaire et sociale puisque les chauffeurs qui la fréquentent disposent désormais de douches, de toilettes, d'un espace pour se reposer et d'un lieu de prière.

La nouvelle gare inadaptée ?

Selon les divers GIE de professionnels opérant aux Parcelles Assainies, la gare routière présente des inconvénients tels qu'ils déclarent ne pas pouvoir ni vouloir l'utiliser. Pour exercer en-dehors de la gare routière, les GIE s'appuient sur une autorisation d'arrêt, et non de stationnement, délivrée par la mairie. Deux reproches sont adressés au projet actuel. Ils jugent la taille de la gare insuffisante pour accueillir l'ensemble des « cars rapides » et *ndiaga ndiaye*, tel que le projet du CETUD le prévoyait. Les opérateurs de transport reprochent aussi au processus d'avoir mis en péril les structures de transport locales, les GIE, menacées dans leur fonctionnement et mises en cause par une autorité en laquelle ils n'ont pas confiance (CETUD). En outre, ils considèrent que l'association qui gère la gare routière et est dirigée par une personne qu'ils ne connaissent pas n'est pas légitime, alors qu'eux-mêmes ont investi le quartier et les environs de la gare depuis des années. Ils souhaitent « avoir l'entière responsabilité de la gare routière des Parcelles Assainies ». Leurs relations

avec la mairie s'en trouvent dégradées, quasiment rompues, puisque ce sont désormais eux qui font leur propre police sur les lieux.

Les garages informels ne sont pas prêts de disparaître. Ils font partie du paysage, les usagers sont habitués à les utiliser et à attendre les chauffeurs aux emplacements que ces derniers occupent depuis des années, bien avant l'érection de la gare routière.

Les défis de l'aménagement

Il semble difficile d'imposer quoi que ce soit en matière d'aménagement. Les acteurs s'approprient l'espace sur le terrain, du fait de leur présence, de l'usage qu'ils en font, des aménagements souvent sommaires qu'ils y apportent, des accords entre garages et stations-service. Autour des terminaux, le désordre qui règne témoigne de ce semblant de maîtrise, remise en jeu pratiquement chaque jour. La concurrence se manifeste par l'occupation du moindre espace libre dans les têtes de ligne, qu'il faut sans cesse défendre.

Le morcellement de l'espace est le signe que les mairies n'ont aucune maîtrise des questions d'aménagement et de transport. L'exemple du carrefour de « La case », situé en périphérie des Parcelles Assainies, est flagrant : il est à cheval sur deux villes, Dakar et Guédiawaye, et quatre communes d'arrondissement (Parcelles Assainies, Patte d'Oie, Cambérène, Golf Sud), qui n'agissent que sur le territoire de leur juridiction, en ignorant ce qui se passe de l'autre côté de la frontière, même si cela peut avoir des conséquences sur le fonctionnement des transports dans leur propre territoire. Le concept même de coopération entre communes est largement ignoré. Si celles-ci prennent la pleine mesure de leurs pouvoirs, cela leur permettra d'apprécier le rôle fondamental que joue le carrefour de « La case » dans la desserte locale des communes d'arrondissement des Parcelles Assainies et dans la desserte de transit, sur la frange Nord de l'agglomération (Guédiawaye, Yeumbeul, jusqu'à Keur Massar). On peut se demander d'ailleurs s'il n'aurait pas fallu créer une gare routière dans ce carrefour plutôt qu'à l'emplacement actuel. Elle serait devenue une plate-forme de connexion entre les flux de transit et les flux communaux.

Le fonctionnement théorique du transport aux Parcelles Assainies, tel qu'il a été prévu par le CETUD, se présente comme suit : la gare routière est le point central autour duquel tout s'organise. Les « cars rapides » et les *ndiaga ndiaye* sont censés s'y arrêter pour embarquer les clients qui doivent se rassembler dans cette gare s'ils veulent emprunter ces moyens de transport. Les anciens garages deviennent alors des points d'arrêt pour faire descendre et monter quelques passagers. Dans ces lieux, le CETUD a mis en place les panneaux d'arrêt bleus et jaunes pour les « cars rapides ». Mais la domination de l'espace par les transporteurs se traduit par un choix d'itinéraires qui ne respecte pas le schéma prévu. On assiste à une utilisation sélective des infrastructures publiques par le secteur privé.

3.2. Des gares sans projet

L'érection d'une nouvelle gare comme celle des Parcelles Assainies s'inscrit dans un contexte économique et géographique qui a vu s'exacerber les

déplacements vers le sud de la presqu'île. Non seulement, la gare prend place dans un quartier d'où les principaux flux de trafic partent vers le centre de Dakar, mais, en outre, elle est positionnée en marge des principaux axes de communication qui viennent de villes éloignées de banlieue (Guédiawaye) et sont dirigés vers le Plateau. Autrement dit, la nouvelle gare vient perturber l'organisation locale du transport sans être en réelle prise avec le trafic pendulaire de transit quotidien.

L'orientation radiale des flux, à partir de terminaux comme ceux des Parcelles Assainies, contribue massivement à l'encombrement des voies de pénétration dans le centre-ville de Dakar. Les embouteillages générés sont parfois gigantesques¹⁹⁶, au point qu'une étude d'un consultant international évalue le coût des dysfonctionnements du transport à Dakar à 108 milliards de francs CFA en 2000¹⁹⁷. Or, l'absence de prise en compte des questions de transport dans la planification urbaine publique, contrairement à la politique de déconcentration des activités économiques prônée dans les documents de planification¹⁹⁸, conforte cette aberration géographique dont profite le transport collectif privé : le plus grand ensemble urbain du Sénégal, Pikine et Guédiawaye, reste une périphérie du centre, peu équipée et peu attractive.

Seule la délocalisation d'activités en banlieue permettrait de rééquilibrer l'agglomération. Avec le développement de quelques services administratifs (préfecture, mairies, services des impôts, agences commerciales de sociétés nationales), commerciaux (marché Diamalaye aux Parcelles, marché Ndiarème à Guédiawaye), éducatifs (nouveau lycée des Parcelles, lycée Limamoulaye à Guédiawaye), les villes de banlieue telles que Pikine commencent à offrir une alternative aux déplacements pendulaires vers le centre de Dakar, notamment pour les déplacements de proximité (famille et commerce). Des communes d'arrondissement intégrées à ces villes deviennent des réservoirs de terrains et de logements pour les Dakarois, chassés du centre par les prix du foncier et les embouteillages. Localisée au nord-est de la presqu'île du Cap-Vert, la commune de Malika est ainsi partie prenante de la ville de Pikine, dans la zone actuelle d'extension de l'agglomération. Entre 1988 et 2001, la population est passée de 7 400 à plus de 30 000 habitants (Delafosse, 2003).

La lente émergence de Pikine comme principale ville de l'agglomération et pôle administratif et commercial est aussi le reflet d'une organisation des transports en partie spécifique. Les flux internes à la banlieue sont soutenus par le développement, depuis une vingtaine d'années, des taxis de banlieue ou taxis « clandos », confinées par la réglementation au nord-est de

¹⁹⁶ « Circulation à Dakar - Mais c'est de la folie », *Le Soleil*, 10 janvier 2001.

¹⁹⁷ « Dysfonctionnement des transports à Dakar », *Wal Fadjri*, 27 octobre 2001.

¹⁹⁸ En 2001, le Plan directeur d'urbanisme de la région de Dakar souhaite « ... [favoriser] la création d'une structure équilibrée qui intègre les trois pôles de développement de la région que sont Pikine, Dakar et Rufisque, en affirmant la vocation décentralisée dévolue à Pikine » [Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire, 2001, p. 4].

l'agglomération et devenues un véritable moyen de transport de personnes et de marchandises. Regroupés dans les carrefours, à proximité des marchés ou des terminaux de lignes venant de Dakar, les taxis de banlieue desservent les quartiers enclavés, sableux et mal irrigués par les véhicules à moteurs, notamment les minibus (figure 14). La modicité des tarifs (50 ou 100 francs le trajet) incite les clients à monter à bord de ces taxis collectifs et leur permet de rejoindre des secteurs isolés ou au contraire les points névralgiques de l'espace urbain. L'apparition progressive de contrepoints urbains au quartier du Plateau peut faire jouer un nouveau rôle à des gares de banlieue comme celles des Parcelles : elles deviendraient alors de véritables plates-formes d'interconnexion des moyens de transport (minibus rapides, taxis de banlieue), des flux (longue distance, courte distance), des échelles géographiques (régionale et locale). C'est avec un projet de cette envergure, vulgarisé, promu, soutenu, qu'un site tel que celui des Parcelles Assainies peut attirer les transporteurs et les chauffeurs.

Face à l'impéritie de l'État et de la politique de l'aménagement du territoire, face à la dégradation du cadre de vie dans le centre de Dakar, la concentration d'activités dans quelques lieux privilégiés renforce le déséquilibre. Les acteurs économiques dominants optent pour des stratégies de repli spatial. Cela se traduit par la délocalisation d'activités tertiaires hors du Plateau. Les nouveaux quartiers pour populations aisées, attirant les services correspondants, sont désormais situés dans la partie Ouest de la presqu'île : c'est là que se déplacent, non seulement des ministères, des activités de services à haute valeur ajoutée, type hôtels ou cliniques, des commerces haut de gamme et réservés à une certaine clientèle comme les librairies, des artistes, mais aussi des sièges de société. Le déménagement programmé de l'aéroport de Yoff laisse aussi augurer l'édification d'un nouveau centre tertiaire sur le site des actuels aérogare et pistes. Cette délocalisation des activités est accompagnée par le développement de transports spécifiques : services de navettes vers l'aéroport et, surtout, stations de taxi compteur à proximité des grands équipements. Aucune statistique sur les flux générés n'est encore disponible mais les embouteillages récurrents qui se produisent depuis 2000 sur la corniche Ouest et sur la route de l'aéroport, et qui devraient être levés par la transformation en cours de la corniche en une voie rapide, laissent penser qu'une partie de l'activité haut de gamme, de l'habitat aisé et du trafic automobile individuel s'est déjà déplacée vers le nord-ouest de la presqu'île.

L'éclatement de l'agglomération en plusieurs centres indépendants les uns des autres n'est pas de bon augure pour le système de transport de l'agglomération. Des gares comme celle des Parcelles Assainies peuvent avoir un rôle d'interface entre quartiers ou bien n'avoir qu'une fonction unique de distribution locale des flux à destination ou en provenance du centre. Le risque que se développe le second scénario est grand si l'existence dans l'agglomération d'un processus de ségrégation spatiale et socio-économique qui favorise le choix de réponses locales, elles-mêmes porteuses de disparités,

s'accentue. X. Godard (2002a, p. 681) ne dit pas autre chose : « [cela] révèle un schéma très centré sur la mobilité de proximité à l'échelle du quartier d'habitation, reposant sur des déplacements de courte distance réalisés à pied. Ce schéma a des avantages, à condition que l'on trouve à proximité de son domicile les services dont on peut avoir besoin, ce qui n'est guère le cas : les questions de fond posées par ce schéma de mobilité résident alors dans l'accès limité des populations urbaines aux opportunités de la ville, qu'il s'agisse d'emplois, de services spécialisés ou de réseaux étendus de sociabilité ».

3.3. Rationaliser l'espace du transport ou ségréguer ?

Cette ville qui se bâtit de plus en plus sur les axes routiers et qui se divise en pôles urbains autonomes traduit la primauté du « tout privé ». L'espace est à la disposition de ceux qui veulent jouer le jeu, les nouvelles règles de l'aménagement et du transport semblent faites pour eux. Différentes tendances actuelles sont révélatrices de cette privatisation de l'espace de transport :

- La nouvelle loi sur le transport de 2003, en donnant la possibilité à des opérateurs privés de créer leur propre site de transport, avec l'accord de l'État, entérine ce qui se passe sur le terrain et qu'illustre notamment l'exemple de la société AL AZHAR TRANSPORTS.
- La réflexion autour de la tutelle sur les sites de transport, pour intéressante et nécessaire qu'elle soit¹⁹⁹, démultiplie les possibilités pour les opérateurs privés de se placer dans la gestion des gares : par exemple aux Parcelles Assainies et dans la nouvelle gare interurbaine de Pikine.
- Sous couvert de réorganisation du système des gares dans l'agglomération, l'autorité publique espère supprimer des sites sauvages pourtant nécessaires à la population.
- Le renouvellement en cours du parc de minibus et de taxis peut être vu comme une façon de moderniser le secteur et de bannir les opérateurs récalcitrants à tout changement venu d'en haut.

La vision moderniste envisagée dans le transport accentue la ségrégation de l'espace urbain et renforce la différenciation entre zones d'habitat, zones

¹⁹⁹ « Il faut nécessairement arriver à mettre en place des critères de poids. Il faut réfléchir à un système de classement des gares pour savoir qui sera notre partenaire lors des négociations contractuelles : la commune d'arrondissement, la ville ou le conseil régional ? Lorsque la gare est une gare routière de desserte locale, dont le rayon n'intéresse que le quartier, et c'est le cas d'une gare urbaine comme celle des Parcelles Assainies, elle peut être gérée par la commune d'arrondissement. Ensuite, la gare interurbaine qui couvre le rayonnement de la ville, comme la gare de Pompiers, peut être confiée à la ville. Et puis la gare nationale et internationale, qui va couvrir tous les départs de la région, ne peut être gérée ni par la ville de Pikine ni par la ville de Dakar, elle sera confiée au conseil régional » (entretien CETUD, 28 janvier 2003).

d'activités, axes routiers, gares routières. Certes, les encombrements du Plateau et des gares proches du Plateau (Pompriers, Colobane) allant croissant, l'État doit organiser un peu mieux l'espace de transport : cela passerait par la délocalisation de la gare de Pompriers en banlieue, le déplacement de Petersen et Lat-Dior à la place de Pompriers, la transformation de Colobane en une gare urbaine, la suppression de Grand Yoff²⁰⁰. Mais fermer des gares routières au centre pour les rouvrir un peu plus loin, mais hors du centre, revient à déplacer les flux de banlieusards hors du Plateau, et donc à terme à limiter (sauf pour y travailler) l'accès au Plateau²⁰¹.

Les socialistes qui dirigeaient le pays depuis 1960 ont perdu les élections en 2000 et 2001 en raison des bouleversements qu'ils avaient générés et dont ils ne maîtrisaient plus les conséquences, à savoir une démocratie où tout le monde peut s'exprimer et une libéralisation forcenée de la vie économique (Mbodji, 2002). Aujourd'hui que la régulation paraît impossible à développer, par suite d'une trop grande déréglementation dans le transport, le nouveau pouvoir politique s'appuie sur d'autres valeurs et d'autres électeurs.

²⁰⁰ Rien n'est dit sur l'alternative que pourrait constituer le transport ferroviaire ou le transport maritime. Le premier n'achemine de la banlieue vers le centre que 25 000 voyageurs par jour (selon le directeur de l'exploitation du Petit train de banlieue en 2004), ce qui est insuffisant pour contrebalancer l'importance des flux routiers radiaux. La localisation de la voie ferrée, le long de la côte Sud de la presqu'île, ne permet pas de drainer les populations des banlieues, majoritairement situées au centre et au nord. Le désengagement de la part de l'État du transport ferroviaire ne favorise pas non plus les investissements dans une activité qui en a pourtant bien besoin. Quant au transport maritime entre les communes côtières de banlieue et Dakar centre, ses mérites sont régulièrement vantés et il pourrait apparaître comme une solution (« Transport maritime de banlieue : des bateaux-bus jusqu'à Rufisque et Mbour », *Wal Fadjri*, 18 avril 2001). Malgré cette publicité récurrente, le projet semble actuellement enterré (« Desserte maritime de banlieue : le Cosec a-t-il abandonné son projet ? », *Wal Fadjri*, 29 mars 2002).

²⁰¹ Lors d'un entretien avec le maire de la commune du Plateau, en 2002, ce dernier a mis en avant la sécurité publique comme réponse aux arguments présentant sa politique comme ségrégative. Question : « *dégager Petersen vers Pompriers comme c'est prévu, c'est sélectionner la clientèle qui n'aura plus accès au centre, c'est créer trois ou quatre villes en parallèle dans l'espace. Le Pikinois, si vous l'amenez seulement à Colobane ou à Pompriers, cela va être dur. À Petersen, il peut marcher, mais à Colobane, il doit reprendre un second transport et payer* ». Réponse : « *je n'y avais pas pensé, vous avez parfaitement raison. Finalement on permet aux super privilégiés d'accéder au centre facilement ; pour les autres c'est un problème. Il y a un choix à faire, si on veut une ville propre, nickel, sécurisée. Au Plateau en tout cas, on n'est plus en sécurité : les marchés flambent tout le temps, il y a le port aussi. Dans l'immédiat, je choisis la sécurité. Ce n'est pas tous les jours que les problèmes arrivent (comme avec le Joola) mais il suffit d'une fois. Il faut aussi nettoyer dans la tête des gens. Dans ce pays, on a une certaine culture, une certaine façon d'être qui n'est pas toujours adaptée à la ville, à l'environnement urbain. La ville, c'est récent chez nous, les gens ne sont pas encore habitués à vivre en ville, avec une organisation. Il faut qu'on ait des priorités. La sécurité est au-dessus de tout* ».

Désormais, dans ce pays, il est dit qu'on peut investir quand on est émigré de retour, cadre supérieur, fonctionnaire à la retraite ou ayant démissionné, entrepreneur, commerçant. Tout semble possible pour qui le veut, l'espace est là, à disposition. Pour le régime d'Abdoulaye Wade et pour les successeurs qui s'inspireront de sa vision des choses, cette stratégie politique ultralibérale mobilise un nouvel électorat, branché sur le monde et en même temps au courant des opportunités locales, celui des nouveaux riches dont le souci est de faire des affaires, de vivre dans des quartiers modernes (ouest de la presqu'île, zone de l'aéroport, quartiers de la VDN, Plateau, etc.), d'utiliser un transport individuel, coûteux en espace et en carburant, rapide. Le satisfaire impose de dégager les axes reliant les quartiers d'habitat et d'affaires pour y faire passer les convois d'hommes politiques, les flux d'hommes d'affaires et de cadres, etc. L'autorité publique, qu'elle soit nationale ou même locale dans certains cas, se transforme en structure d'aide à l'affairisme et de contrôle (y compris par la coercition) des aspirations d'une partie de la population des banlieues à plus de justice, d'égalité, de transport.

La stratégie politique ici présentée se diffuse dans l'ensemble de l'agglomération et véhicule l'idée que tout est possible, que le secteur privé est encouragé et que l'État et les autorités locales sont à sa disposition pour le soutenir. Le scénario qui se dessine pose cependant de sérieuses questions : au nom de quelle autorité, l'État privatisé peut-il réguler et réglementer le système de transport, celle des intérêts privés qui l'ont confisqué et se sont imposés dans l'espace anciennement public ou celle de l'intérêt général supposé représenté l'ensemble de la population ? La construction urbaine à Dakar va-t-elle renforcer l'atomisation de la ville en une infinité de lieux autonomes, selon l'expression de T. Diaw (2001) ? Telles sont quelques unes des interrogations vers lesquelles doit aller impérativement le débat sénégalais sur la démocratie et la citoyenneté.

CONCLUSION

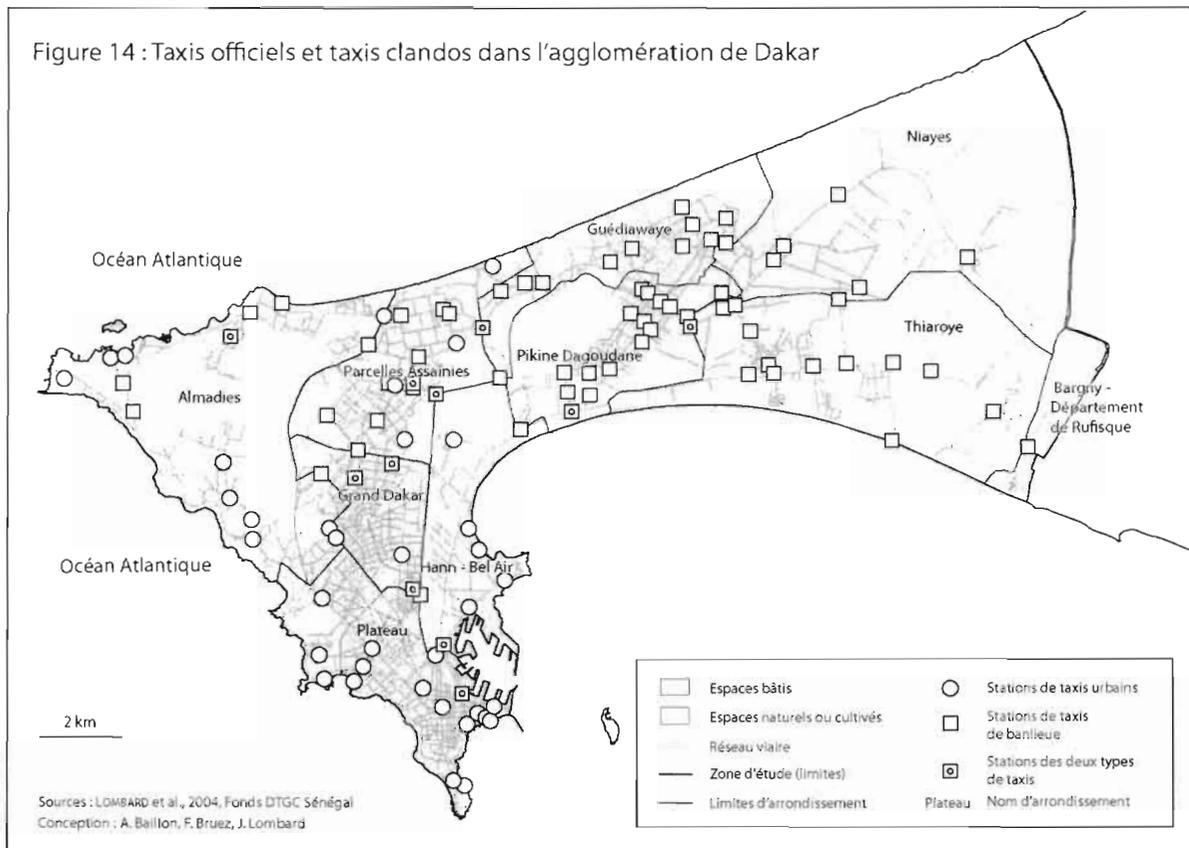
La réorganisation du transport urbain paraît nécessaire tant les problèmes de circulation et de déplacement entre les parties de l'agglomération de Dakar sont massifs. Délocaliser des gares routières du centre-ville, qui voient affluer des centaines de minibus par jour, dans des rues encombrées par le trafic et le commerce, semble raisonnable. Faire émerger de vrais pôles de transport - des gares routières multiservices - dans chaque partie importante de l'agglomération paraît judicieux, si tant est que les autorités négocient avec les professionnels et leurs représentants les conditions de leur regroupement. Toute la difficulté est à la fois de répondre aux attentes des usagers des quartiers qui désirent se rendre d'un point à l'autre de l'espace urbain et de faire de ces nouveaux pôles des lieux majeurs de correspondance entre trafics locaux et régionaux.

Depuis l'indépendance, les pouvoirs en place monopolisent unilatéralement la réflexion sur l'évolution des transports dans l'agglomération. Les professionnels du transport restent cependant au cœur des stratégies de conquête politique et sont poussés vers ce que le CETUD appelle la modernité et la suppression des archaïsmes du passé²⁰². La délocalisation des gares dans l'espace urbain dakarais illustre cette évolution qui élimine des opérateurs et en favorise d'autres bien introduits dans les cercles influents. Mais la « radialisation » des flux, l'enclavement de parties importantes de l'agglomération ne sont pas réglés et semblent traduire le découpage de la ville en blocs distincts les uns des autres, plus à même de satisfaire les attentes des pouvoirs politiques actuels, centraux ou locaux, que les aspirations des populations.

La gare routière urbaine perd alors un de ses intérêts, celui de faire cohabiter et se croiser différentes catégories de populations, différentes origines géographiques, voire différentes marchandises, comme c'est encore le cas dans les gares sénégalaises. Quelle ville veut-on si les transports ne symbolisent plus la rencontre entre les gens (Lombard et Steck, 2004) ?

²⁰² « *Au stade actuel, on ne peut pas interdire les pratiques de solidarité locales, mais demain ? Si les règles sociales modernes sont acceptées, on ne pourra pas oublier la rentabilité...* » (Entretien CETUD, 25 septembre 2002).

Figure 14 : Taxis officiels et taxis clandos dans l'agglomération de Dakar



LA TRANSFORMATION DU MARCHÉ DU PLATEAU (ABIDJAN) EN CENTRE COMMERCIAL : UN PROJET DE « REQUALIFICATION » DU CENTRE-VILLE

**Sylvie Bredeloup
Aurélie Poyau**

À l'image de nombreux quartiers d'affaires dans le monde et pour des raisons assez comparables - insécurité, engorgement routier, déconnexion entre lieux de résidence et lieux de travail -, le Plateau a perdu des commerces de luxe qui avaient fait sa renommée par le passé. Leurs propriétaires ont déménagé progressivement dans les nouveaux quartiers résidentiels de haut standing. Le transfert de leurs magasins en ces quartiers chics et plus sécurisants s'est accompagné ou, le plus souvent, a été précédé d'un changement résidentiel, si l'on en croit les grandes sociétés immobilières de la place. Le marché d'art pour touristes s'est réinstallé à Cocody, à la fin des années 1970, à proximité de l'hôtel Ivoire, nouvelle figure de la modernité. Le chiffre d'affaires des supermarchés du Plateau a continué de régresser, en dépit des rachats et concentrations auxquels se livraient les grands groupes. En raison de l'insécurité ambiante et de difficultés de stationnement, en fin de journée, les « cols blancs » quittent rapidement le Plateau pour aller s'approvisionner et se promener en des lieux plus conviviaux et mieux protégés, comme les galeries de Deux Plateaux ou de la Zone 4 à Marcory. Le groupe PROSUMA prévoit la fermeture prochaine de l'un des deux derniers supermarchés du Plateau et la rénovation de l'autre. Le projet de marché aux puces qui devait relancer l'activité commerciale dans le quartier des bureaux et renouveler la vocation de cet espace a avorté alors que, dans le même temps, les marchés de produits d'occasion (fripes) fleurissaient dans les quartiers

périphériques de Yopougon et de Koumassi (Bredeloup et Lombard, 2008). Le marché du Plateau n'a pas été rénové comme prévu en 1990 et se dégrade rapidement.

La commune du Plateau a perdu son lustre d'antan et les projets d'aménagements en cours traduisent, de la part des autorités municipales et de leurs conseillers, une volonté de changement radical. Il ne s'agit plus de gérer l'existant « au coup par coup » mais bien de transformer le centre-ville et ses fonctionnalités, en essayant d'attirer de nouvelles populations susceptibles d'y résider et d'y consommer. Cette programmation ambitieuse est sous-tendue par un *Master Plan*, document en quelque sorte concurrent du Schéma directeur d'Abidjan. Dans la perspective d'une gestion rénovée de la commune, il est question notamment de transformer le marché du Plateau en centre commercial implanté dans un immeuble de bureaux.

Dans cette contribution, nous essayons de voir comment les différents acteurs intervenant sur la ville interprètent ce nouveau projet urbain et dans quelle mesure ils sont impliqués ou non dans sa concrétisation.

I - LE PLATEAU : UNE COMMUNE RICHE EN CŒUR DE VILLE

Quartier européen au temps de la colonisation, le Plateau est aujourd'hui considéré comme la plus petite commune de la ville. Il s'étend sur 330 hectares, ce qui représente moins de 1% de la superficie de l'agglomération (BNETD, 1996). Mais cette simple langue de terre qui a hébergé la commune centrale de la ville d'Abidjan demeure le principal pôle économique, financier, politique et administratif de la ville. Au-delà d'une majorité de ministères, la commune du Plateau regroupe des édifices publics de première importance, comme le palais présidentiel, l'Assemblée nationale et le palais de justice, mais aussi des équipements culturels (le stade Houphouët Boigny, la bibliothèque nationale) et cultuels (cathédrale Saint-Paul). Elle est aussi le siège des institutions bancaires nationales et internationales et notamment panafricaines (BCEAO), de sociétés et de services publics. Elle accueille également les agences des compagnies aériennes, de nombreuses administrations comme des restaurants et boutiques de luxe dans des immeubles qui rivalisent de hauteur. Si les tours de verre et d'acier du *Petit Manhattan* sont aujourd'hui en piteux état, la commune du Plateau demeure néanmoins la plus puissante du district d'Abidjan, bénéficiant d'un poids décisionnel important. Elle est aussi la commune la plus riche, disposant des recettes fiscales les plus élevées de l'ensemble des 10 communes²⁰³. Avant la

²⁰³ Les recettes budgétaires des communes proviennent en majeure partie de l'impôt foncier et des patentes. En 1998, le budget annuel par habitant de la commune du Plateau s'élevait à 291 666 francs CFA, alors qu'il n'atteignait que 2 722 francs CFA pour la commune d'Abobo, la plus pauvre de la ville (un rapport de un à cent).

mise en place du district, la mairie du Plateau récupérait déjà 35 % de l'impôt foncier²⁰⁴.

La commune du Plateau s'avère, en revanche, très peu peuplée ; elle hébergeait 9 360 habitants en 1998 (RGPH), soit 0,34 % de la population d'Abidjan. Sa population a même notablement diminué au fil des recensements puisque, si elle comptait 17 795 habitants en 1975, elle n'en totalisait plus que 12 184 en 1988. En l'espace de deux décennies, le centre-ville a perdu près de la moitié de sa population. Ce quartier des affaires, des banques et du commerce moderne, qui s'adressait prioritairement à une population expatriée et à une population africaine aisée et qui incarnait la modernité, continue de se vider en raison d'une insécurité chronique, mais aussi à cause des embouteillages et des difficultés de stationnement. La commune accueille, en effet, quotidiennement plus de 300 000 travailleurs. 13 000 véhicules y stationnent chaque jour pour une capacité effective de 5 500 places. Pourtant, la plupart des immeubles sont équipés de parkings souterrains gratuits dont le taux d'occupation n'excède pas 60 % pour cause d'insécurité et d'absence d'éclairage. Si bien que, dans la journée, le Plateau est au bord de l'asphyxie alors que, le soir, le quartier est massivement déserté.

II - LE MARCHÉ : UN ÉQUIPEMENT DÉGRADÉ ET OCCUPÉ PAR DES COMMERÇANTS ÉTRANGERS À LA COMMUNE

Construit avant l'indépendance de la Côte d'Ivoire, le marché du Plateau fut la traduction du projet urbanistique colonial : un bâtiment implanté au cœur de la ville planifiée et destiné à l'approvisionnement en denrées alimentaires des Européens, à l'image des halles françaises. Alors que le tourisme se développait en Côte d'Ivoire, au milieu des années 1970, le marché du Plateau était devenu une halte obligée sur le parcours des amateurs d'art et d'artisanat africain. Au fil du temps, l'emprise du marché s'est agrandie et sa vocation s'est encore transformée ; une zone commerciale regroupant des tables et des boutiques s'est développée sur le pourtour. Le marché alimente les populations riveraines aussi bien en poissons, fruits et légumes qu'en produits manufacturés (vêtements, fripes, électronique, papeterie, fleurs) ou artisanaux (sculptures, poteries, bijoux). Outre le marché de détail qui fonctionne au quotidien, un marché de gros (légumes frais « européens ») occupe au petit matin les rues adjacentes du marché, au grand désespoir des riverains et commerçants voisins qui se plaignent des nuisances sonores et de l'engorgement provoqué par les camions et les cageots délaissés sur le bord de la chaussée. Les grossistes qui seraient plus d'une centaine achètent les produits vivriers aux collectrices et cultivateurs pour les revendre ensuite aux détaillantes installées sur les marchés de Cocody, de Treichville et de Yopougon.

²⁰⁴ L'impôt foncier était alors de l'ordre de quatre milliards de francs CFA.

En matière d'infrastructures et de services, le marché est construit en dur, sur un seul niveau. Il est installé au cœur de la ville, au carrefour des voies publiques et des centres commerciaux. Les trottoirs sont encombrés par les vendeurs et leurs tables. L'absence notoire de parking génère un stationnement anarchique. Le marché possède un réseau de drainage vétuste et sous-dimensionné, souvent obstrué. S'il est alimenté en eau potable, le nombre de bornes reste insuffisant, notamment pour alimenter une lance à eau en cas de problèmes. À plusieurs reprises²⁰⁵, des incendies ont ravagé partiellement le marché. Bien qu'il soit procédé plusieurs fois par jour au ramassage des ordures, le lieu reste nauséabond car l'ensemble des commerçants des alentours utilisent également les deux bennes du marché. La situation sanitaire est médiocre, le nettoyage du marché s'effectue toutes les semaines, mais sans produit phytosanitaires, et le sol non dallé ne permet pas une bonne hygiène du lieu. Pendant très longtemps le gardiennage du marché a été assuré par des Nigériens directement indemnisés par les commerçants, avant que la mairie ne mette en place son propre système de surveillance, largement contesté par les vendeurs.

Le marché du Plateau est ouvert tous les jours presque sans interruption²⁰⁶ et accueille plus d'un millier de commerçants. Des magasins côtoient des tables bricolées en matériaux de récupération ; des commerçants disposent leur marchandise à même le sol. Le marché est public, entretenu et géré par la municipalité du Plateau. Sur les cinq collecteurs affectés pour l'ensemble des activités commerciales de la commune, ils ne sont que deux à venir récolter les taxes journalières sur le marché. Les commerçants ont la possibilité de payer les taxes au mois, à la semaine ou au jour. En moyenne, ceux-ci paieraient 150 francs CFA par jour, soit un montant mensuel de 4 500 francs CFA. Dans la pratique, de très nombreux arrangements sont passés avec les collecteurs pour ne pas payer les taxes réclamées par la municipalité. Il est question comme dans d'autres communes de supprimer la perception quotidienne et de la remplacer par une taxation mensuelle opérée directement par le régisseur dans les locaux de la mairie. Mais encore faudrait-il auparavant avoir une idée plus précise du nombre de vendeurs officiant sur le marché et de leurs surfaces de vente²⁰⁷. En outre, sur l'ensemble des commerçants pour lesquels le lieu de résidence est renseigné, 2,5 % seulement habite dans la commune du Plateau. La majorité des commerçants même ivoiriens, qui ont une forte ancienneté dans la profession et sur le marché, résident dans les communes voisines d'Adjamé (23 %) et de Treichville (20 %). Autrement dit, les vendeurs du marché du Plateau ne sont pas des

²⁰⁵ Les derniers incendies en date : 07 juillet 2001, 24 décembre 2001, 14 février 2002 et 08 mars 2002.

²⁰⁶ Le marché est fermé tous les samedis pour être nettoyé dans sa totalité.

²⁰⁷ Sur la base du recensement opéré à partir de la consultation du registre tenu par l'association des commerçants du Plateau, 60 % d'entre eux sont étrangers, parmi lesquels les Burkinabé et les Maliens viennent en tête. Si ce recensement prend en compte une grande partie des adhérents, il n'est cependant pas exhaustif.

électeurs potentiels de sorte que l'amélioration de leurs conditions de travail n'est pas prioritaire pour les autorités municipales qui, par ailleurs, se plaignent des dépenses d'entretien occasionnées par une mauvaise organisation du marché. « *Le marché nous coûte plus qu'il ne nous rapporte* »²⁰⁸.

III - LES ENJEUX DU PROJET URBAIN : REVALORISER LA FONCTION COMMERCIALE

Le marché du Plateau est au cœur d'un vaste projet urbain intitulé *Master Plan*, appuyé par la municipalité. Les réaménagements proposés sont supposés permettre à la commune de retrouver son attrait d'antan. À cause de problèmes de circulation, de stationnement et de sécurité, l'activité commerciale s'est déplacée en direction de Marcory et de Cocody. Ces communes ont édifié de vastes espaces commerciaux directement connectés à des grands axes routiers. Très faciles d'accès, les nouveaux centres commerciaux offrent des aires de stationnement importantes et disposent de systèmes de surveillance performants (Bredeloup, 2000). Il s'agit de suivre ces exemples et de contrer l'influence de ces nouveaux dispositifs commerciaux en proposant une alternative séduisante. Un pari difficile à tenir autour duquel sont réunis les aménageurs du *Master Plan*, les autorités municipales et le comité de réhabilitation du Plateau, porté par des opérateurs économiques influents installés dans la commune.

Le Plateau ne doit pas être seulement un espace de bureaux, un lieu de travail, il doit redevenir un lieu d'habitation pour les classes aisées, pour le personnel des institutions internationales. Il s'agit donc de se donner les moyens d'attirer cette nouvelle population, de la convaincre des avantages à habiter et travailler dans la même commune. L'accent est mis notamment sur le relogement du personnel de l'ONU fraîchement implanté dans la commune. Dans cette perspective, le Plateau doit redevenir un espace attractif, disposant d'équipements de loisirs et de commerce modernes, accessibles également en dehors des jours et des heures de travail. C'est la fonction commerciale qui doit redonner vie et autonomie au Plateau. La question de la desserte et du stationnement doit être entièrement réexaminée pour éviter que l'attractivité ne se conjugue à nouveau avec embouteillages.

En partenariat avec un bureau d'études (Société d'études, de conseils et de réalisations socio-économiques ou SECORESCO), la mairie du Plateau mène une réflexion visant à redéfinir en profondeur la vocation de chaque zone (habitat, loisir, commerce, etc.) pour recouvrer un plein équilibre et revivifier le centre-ville. Le *Master Plan* a pour ambition d'établir un plan directeur pour la commune à l'horizon 2020 et d'être un outil promotionnel. Dans un contexte de forte saturation foncière, il préconise la réaffectation des espaces, quitte à rompre avec les tabous : « *pourquoi ne pas vendre le stade Houphouët-Boigny*

²⁰⁸ Entretien avec le responsable des services techniques à la mairie du Plateau.

qui, actuellement, n'est pas digne du Plateau et réattribuer le site à d'autres projets commerciaux, quitte à réaliser un stade de haut niveau à la périphérie de la ville ? »²⁰⁹. Il est question également de négocier des terrains auprès de la Régie de chemin de fer Abidjan-Niger, premier propriétaire sur le Plateau, pour y développer un pôle d'activité. Le projet envisage la création d'espaces piétonniers sur les grands boulevards et avenues de la commune. Dans la perspective de rendre la ville aux piétons, il est aussi prévu de dévier le trafic de bus aux marges de la commune, de réaménager les gares de taxis et d'interdire la circulation des *woro-woro* dans le centre-ville. Des minibus assureraient la navette entre les gares périphériques et le centre-ville. À d'autres endroits, il est envisagé de déclasser les trottoirs actuellement envahis par des commerçants ambulants pour financer l'aménagement de parkings payants. La ville redeviendrait donc le paradis des piétons et des consommateurs aisés, disposant d'une voiture individuelle et ayant les moyens de payer un stationnement.

IV - LE MARCHÉ VOUÉ À DEVENIR UN ESPACE DU TROISIÈME MILLÉNAIRE ?

Dans le cadre de ce projet global de requalification du Plateau, la rénovation du marché est présentée comme une nécessité. Mais un glissement sémantique insidieux s'est produit. Il n'est plus question de reconstruire à l'identique le marché mais bien d'édifier, à la place, un centre commercial ultramoderne, à l'architecture futuriste, produit de la mondialisation qui laissera des traces dans l'histoire du quartier. Tous les acteurs politiques impliqués dans la gestion de la commune préconisent la transformation du marché en centre commercial mais n'utilisent pas le même langage pour en rendre compte auprès des administrés.

Pour le bureau d'études, les choses sont évidentes. Le Plateau de demain permettra de connecter mondialisation et culture. Chaque décennie a été marquée par la construction d'un bâtiment phare ; il faut donc procéder à l'édification d'un bâtiment symbole du troisième millénaire et empruntant sa facture aux nouvelles technologies. « *S'approprier la modernité sans en être esclave avec attractions, animations [...] Une tour dans laquelle les gens vont pouvoir s'exprimer* ». Dans le même espace, cohabiteraient des cybercafés, des bibliothèques électroniques et des lieux d'exposition : « *il faut créer un espace qui fait qu'en même temps que nous sommes dans la globalisation, nous sommes aussi chez nous* ». Il s'agit de redonner au Plateau sa place centrale dans le dispositif économique. Dans cette logique et de manière symbolique, des connexions pourraient être envisagées entre rues piétonnes, jusqu'au marché du Plateau converti en centre commercial, et CAP SUD, la galerie implantée à Marcory. La galerie de la Tour (centre commercial à venir) et les

²⁰⁹ Entretien avec C.M., consultant à la SECORESCO et secrétaire exécutif du comité de réhabilitation du Plateau, 13 novembre 2001.

commerces en zone piétonne seraient ainsi une réponse à l'externalisation du commerce à la périphérie. Le marché vivrier tel qu'il existe est une plaie (le maire parle d'une « source bordélique ») ; le bureau d'études imagine des mini-halles où quelques opérateurs économiques sélectionnés proposeraient des produits maraîchers, exotiques, dans les étages inférieurs de la tour. Les deux premiers niveaux seraient consacrés aux boutiques de luxe et supermarché et les niveaux supérieurs accueilleraient un hôtel et des bureaux. Au sous-sol, la construction de parkings souterrains devrait résoudre les problèmes de stationnement à condition que les promoteurs soient en mesure durablement d'en assurer à la fois la sécurité et l'entretien. La construction de la galerie de la Tour serait confiée à une société de gestion sous la forme d'une concession. Pour le bureau d'études, les commerçants actuellement présents sur le marché seraient recasés sur les autres places marchandes de la ville mais, en aucun cas, réintégrés dans la nouvelle structure. De la même manière, il est question de détruire les anciennes maisons et commerces dégradés pour les transformer en magasins de luxe ainsi que de se réappropriier les terrains occupés par les maquis pour les convertir en places de stationnement. Ce changement de type de commerce s'accompagne inévitablement d'un changement de population. Les aménageurs du bureau d'étude entendent s'appuyer sur des hommes d'affaires résidant déjà dans la commune pour développer leur projet. Le comité de réhabilitation du Plateau qui rassemble des riverains, de surcroît opérateurs économiques de longue date, constitue sa principale courroie de transmission. En revanche, l'avenir des détaillants sur le marché reste le cadet de leur souci. Le Plateau est devenu un grand marché : « *tous ces gens qui sont venus faire du petit business n'ont rien à faire là* ». Leur déguerpissement est programmé.

Principal acteur du Plan urbain, la commune qui est à l'origine de la mise en place du *Master Plan*, est aussi partie prenante des changements préconisés. Pendant sa campagne électorale de 2001, le maire, B. Akossi (PDCI), n'avait pas manqué de valoriser le projet, allant même jusqu'à décrire aux commerçants le nouveau marché, alors qu'aucun plan n'avait encore été proposé. « *Le premier sous-sol sera réservé au déchargement des camions du marché de gros. Le deuxième sous-sol, aménagé en parking, permettra à la clientèle de se garer facilement. Le rez-de-chaussée sera réservé à l'installation des commerçants vivriers. Le premier étage sera aménagé pour les stands, boutiques, boxes et maquis et le deuxième étage accueillera un supermarché* ». La description établie par la mairie ne correspond pas complètement à celle qui est donnée par les promoteurs du *Master Plan*. La mairie tient un discours quelque peu évasif à l'endroit des commerçants du marché. Elle explique qu'ils seront recasés dans la mesure du possible. Mais tous ne pourront obtenir une place, ils sont trop nombreux à être venus occuper le marché de façon illégale et la commune ne possède pas assez d'espaces pour leur attribuer un nouvel emplacement. Plus précisément, les vendeurs qui seront recasés ne seront pas réinstallés sur le même site mais dispersés en fonction de leur activité et des disponibilités de terrain. La Direction technique

de la mairie du Plateau est néanmoins plus explicite : « *on ne peut pas intégrer les commerçants du marché dans la nouvelle structure, il faut trouver des sites et aider la mairie à aménager des espaces pour les recaser* »²¹⁰. Un espace « repas » est prévu dans un des deux jardins publics de la commune pour reloger tous les commerçants spécialisés dans la petite restauration et le commerce alimentaire qui offrent des services indispensables aux travailleurs dans la journée. Les équipements ne seront pas coûteux, il suffira d'assainir, d'éclairer les lieux et de les équiper en poubelles. Selon les services de la mairie, cette activité occuperait actuellement le plus grand nombre de commerçants sur le marché. Quant aux vendeuses de produits de vivriers, détaillantes et grossistes, elles seraient relogées sur une dalle de béton et sous une charpente métallique, vers la zone Caréna près de l'annexe du commissariat de police. Le site de 400 m² pourrait toutes les accueillir. Branché sur les axes routiers des communes de Yopougon et d'Adjamé, l'emplacement est intéressant pour le marché de gros mais totalement inadapté pour un marché vivrier de proximité. Par ailleurs, le Plateau est le premier centre scolaire (la commune concentre toutes les grandes écoles privées) et son activité de « papeterie par terre » est la plus importante de la ville. Au moment de la rentrée des classes, la commune attire les personnes économiquement faibles qui souhaitent s'approvisionner en matériel scolaire. Il est donc envisagé de réinstaller les bouquinistes (librairie, papeterie, petit matériel informatique, etc.) sur un talus situé en face de la BCEAO. Un budget de 100 millions de francs CFA a été prévu à cet effet. Pour ce qui est des autres vendeurs (textile, cordonnerie, poterie, quincaillerie, cosmétique, boulangerie), la mairie n'a pas encore trouvé de solution, les espaces libres étant quasi inexistantes.

Les commerçants du Plateau n'ont, quant à eux, jamais été convoqués par la mairie pour discuter du projet urbain. Pendant sa campagne, le maire avait promis de les aider, assurant qu'aucun marchand du marché ne serait chassé du Plateau. En 2002, les commerçants restaient divisés : les uns souhaitaient vivement la reconstruction du marché et étaient disposés ensuite à réinvestir les lieux une fois modernisés. Les autres plus méfiants se refusaient à quitter leur boutique. Si le marché devait vraiment être détruit, tous étaient d'accord pour que l'achat des futures places puisse se faire avant de quitter les lieux, de manière à ce qu'ils aient le temps d'épargner et de payer leur place. Deux associations (l'association des commerçants du Plateau et la Fédération nationale des commerçants de Côte d'Ivoire ou FENACCI) s'occupent de défendre leurs intérêts, de discuter avec la mairie des éventuels déplacements. L'association des commerçants existe depuis 1996²¹¹ tandis que la FENACCI est présente sur le marché depuis le début de l'année 2002. Mais ces deux structures disposent d'une information très partielle et partielle sur la question

²¹⁰ Entretien, 30 mai 2001.

²¹¹ L'association des commerçants du Plateau a déposé son statut pour sa légalisation le 15 janvier 2001.

de l'avenir du marché. Elles ne semblaient pas au courant des tractations et projets en cours. « Rien ne nous a été dit officiellement concernant la construction ou la reconstruction du marché. Nous n'avons entendu que des rumeurs. Ce que nous savons officiellement a été dit par le maire pendant les campagnes et après il a manifesté par des gestes ponctuels. Il n'a parlé que de l'entretien du marché [...] Mais, en écoutant ce qui se dit même dans les locaux de la mairie concernant la reconstruction du marché, s'il était question de le faire, les commerçants seraient déplacés sur un autre site. Je n'ai rien contre une action qui vise l'amélioration du marché, mais je pense que s'ils doivent le faire, cela doit se faire dans un délai bref [...]. Je dis que le BNETD a eu à faire des travaux sur le marché mais, à les voir travailler sur la question et leur façon de faire, ils m'ont donné l'impression de ne pas être francs avec nous et de faire plutôt un travail progouvernemental. Ils n'ont pas pu nous dire concrètement en quoi consistait ce travail et sa finalité. Ils ont simplement dit qu'il s'agissait de connaître le nombre de commerçants pour servir en cas de besoin, rien d'autre n'a été dévoilé. Mais je tiens à dire que si nous faisons l'objet d'un déplacement, nous exigeons d'abord un lieu. Mon bureau et moi avons une position, il faudrait que nous soyons informés d'avance afin que nous payions graduellement nos droits divers par rapport à l'acquisition de places dans le nouveau marché »²¹².

Les commerçants n'ont pas été tenus au courant des tractations à l'œuvre. Pourtant, dès 1998, après que le maire de la ville d'Abidjan eut lancé l'idée de moderniser le marché du Plateau et que le Premier ministre eut retenu la procédure d'appel d'offres, le BNETD avait alors été chargé par la primature de sélectionner un projet parmi trois propositions²¹³. Le projet déposé par F. DOUKOURE, l'architecte qui a construit la basilique de Yamoussoukro, avait été retenu. Le gouvernement avait alors lancé une autorisation provisoire posant comme condition que l'équipe sélectionnée soit en mesure de présenter un montage financier solide. Mais le groupe retenu n'a pu mobiliser dans le temps imparti le capital demandé et le projet financier n'a pu aboutir. Deux ans plus tard, en septembre 2000, pendant la transition politique, le groupe DOUKOURE a relancé le gouvernement à propos du projet de marché. C'est à cette occasion que le BNETD a procédé à une enquête visant à dénombrer les commerçants sur le marché, à évaluer l'ampleur des activités de nuit et à lister les différents problèmes. Cette enquête évoquée par le secrétaire général de l'association des commerçants du Plateau a, pour partie, été réalisée en décembre 2001. Plus de 1 000 commerçants ont pu être interrogés. Mais le

²¹² Entretien avec le secrétaire général de l'association des commerçants du marché du Plateau, janvier 2002.

²¹³ La ville d'Abidjan aurait été, semble-t-il, actionnaire de la société de gestion du futur complexe tel que le groupe DOUKOURE comptait le construire : deux tours soudées par un point de liaison. L'un des projets concurrents était porté par une équipe canadienne ; l'autre par la BANQUE IMPORT EXPORT de Chine par le biais du centre de promotion des investisseurs en Côte d'Ivoire, guichet unique des investisseurs.

BNETD qui avait engagé ce travail de recension sur ses fonds propres n'a pu le conduire à son terme, n'ayant pas été dédommagé comme prévu.

Les relations entre les acteurs demeurent ambiguës. En 2003, la nouvelle municipalité n'avait toujours pas informé les commerçants des décisions prises, notamment le « recasement » sur des sites définitifs et éclatés d'une partie seulement des commerçants. Elle ne leur avait pas non plus expliqué l'essentiel, à savoir que le marché serait remplacé par un centre commercial duquel ils seraient tous exclus. Aucun moyen n'avait été mis en œuvre de la part des pouvoirs publics pour intégrer les commerçants dans le nouveau projet. Les relations étaient également tendues entre la ville d'Abidjan et le BNETD. Dès lors que la primature avait demandé au BNETD d'organiser un appel d'offres, le maire d'Abidjan s'était désengagé de l'affaire. N'ayant jamais été associés à l'élaboration du plan d'urbanisme directeur de la ville d'Abidjan qui a été conçu par les urbanistes du BNETD, les services techniques de la mairie du Plateau, bien que tenus de s'y conformer, rechignent à le faire. Des conflits se sont également développés entre la ville d'Abidjan et la mairie du Plateau. La ville étant propriétaire du terrain du marché a été identifiée comme le maître d'œuvre alors que la mairie du Plateau, qui assurait la gestion du marché, a été seulement consultée pour prendre contact avec les commerçants, mais pas sollicitée par la Direction des Collectivités territoriales ou la ville d'Abidjan pour donner sa position sur les différents projets de centres commerciaux proposés. La mise en place du district d'Abidjan en 2003 n'a pas fait disparaître pour autant les tensions. Le terrain du marché appartient dorénavant au district lequel ne semble pas disposé à le rétrocéder à la mairie du Plateau.

V - LE MARCHÉ DU PLATEAU OU LA CHRONIQUE D'UNE MORT OCCULTÉE

La fermeture du marché était prévue pour la mi-octobre 2003 ; elle a été reportée à janvier 2004. Au cours de l'année 2003, la mairie du Plateau, après avoir réglé le problème du stationnement anarchique des *woro-woro* et lutté contre le désordre provoqué par les vendeurs ambulants, a engagé des travaux de réfection et de réhabilitation des rues, estimant que la commune ne pouvait plus être un « vaste marché informel ». Des commerçants de la commune installés entre la tour du CCIA et la gare de la SOTRA ont dû quitter leur emplacement et construire des kiosques sur fonds propres, avant d'être à nouveau déguerpis quelques mois plus tard pour être réinstallés dans des bâtiments construits par la mairie²¹⁴. En janvier 2004, le conseil municipal a procédé au déguerpissement des commerçants du marché du Plateau puis rasé l'édifice dans sa totalité. Les commerçants ont été partiellement relogés sur des sites prévus à cet effet. Ces derniers ne s'attendaient plus à cette décision, persuadés que le maire serait davantage préoccupé par la fin de son mandat et

²¹⁴ « Les opérateurs économiques se disent grugés », *Notre Voie*, 23 mai 2003.

la prochaine campagne électorale et qu'il ne disposerait plus de moyens financiers suffisants pour se lancer dans un tel projet.

CONCLUSION

Pendant longtemps, le marché du Plateau fut considéré comme un lieu phare dans la ville d'Abidjan. Mais la politique de requalification menée par les autorités municipales et appuyée par un bureau privé ne reconnaît plus le marché comme un pôle de développement dans un centre-ville en pleine déliquescence. La transformation de l'image de la ville passe précisément par la modernisation de ses infrastructures commerciales et donc par l'éradication du marché, structure dégradée et peu rentable, regroupant des commerçants étrangers à la commune et insuffisamment productifs. La requalification de la cité suppose l'édification d'un centre commercial prestigieux, capable de laisser durablement son empreinte sur le sol abidjanais, à l'image de l'hôtel IVOIRE à Cocody ou du complexe commercial CAP SUD à Marcory. Le marché a été rasé, les commerçants déguerpis. Quelques-uns seulement ont été recasés. Le gouverneur du district d'Abidjan, Pierre Djédjé Amondji, semble remettre en question la décision prise par le maire du Plateau au prétexte qu'il n'a pas été associé à cette décision. Les querelles entre les instances de l'État continuent d'aller bon train. On peut s'attendre à de nouveaux rebondissements. Que vont devenir les commerçants du marché ? Certains repartiront peut-être dans les communes d'Adjamé ou de Treichville où ils résident déjà et où des marchés modernisés ont vu le jour récemment. D'autres plus démunis devront peut-être envisager le colportage, s'installant aux carrefours stratégiques du Plateau, ceux-là même qui ont été « nettoyés » par les autorités municipales. Quant au centre de gros, qui s'était développé depuis plusieurs décennies à partir du marché du Plateau, trouvera-t-il un second souffle du côté de la zone Caréna ? Enfin, les consommateurs les plus pauvres accompagneront-ils le mouvement ?

La requalification du centre-ville, sa transformation en quartier « yuppie » devraient-elles induire nécessairement la suppression du marché du Plateau et le relogement partiel de ses commerçants à la périphérie de la commune ? Une mutation fonctionnelle entraîne-t-elle mécaniquement un changement dans la composition de la population d'un quartier ? Affaire à suivre !

LE MARCHÉ CLOUETCHA (ABIDJAN) : OPÉRATION DE RÉÉQUILIBRAGE URBAIN OU EXACERBATION DES SÉGRÉGATIONS ?

Aurélie Poyau

Située au nord de la ville, la commune d'Abobo est la plus vaste et la plus peuplée d'Abidjan : on y dénombre 1,5 millions d'habitants selon les services de la mairie et 630 000 selon le Recensement général de la population de 1998. Elle représente ainsi plus de 22 % de la population totale de la ville d'Abidjan et rassemble les populations ayant les plus bas revenus de la ville. Mais la commune est peu urbanisée. Elle possède un niveau faible d'équipements en général et d'équipements commerciaux en particulier : un seul hôpital, trois lycées publics pour 140 000 élèves, pas de centre commercial. En 1976, la commune disposait d'un seul marché (Ministère du Plan, 1976), de 14 en 1988 (AUA-DCGTx, 1998) et de 20 en 2000, dont un marché central doté de 7 549 places. Si le développement des marchés dans la commune semble considérable, il convient cependant de nuancer ce constat, le ratio du nombre d'étals pour 1 000 habitants en 2000 étant inférieur à celui calculé pour 1988 (Poyau, 2000). De même, le développement des infrastructures commerciales, de type supermarchés ou supérettes, est minime dans la commune (Bredeloup, 2000). Afin de remédier à ce faible taux d'équipements, les municipalités successives essaient de trouver des moyens financiers pour relever le niveau du budget communal²¹⁵. De plus en plus, elles considèrent la privatisation des équipements commerciaux comme une piste sérieuse pour se développer.

²¹⁵ Dans le rapport de la présentation du budget 2001 de la commune d'Abobo, la part des recettes des marchés représente 23,8 %, soit 264 millions de francs CFA, et celle des autres activités commerciales 26,2 %, soit 289 millions de francs CFA.

Depuis les élections municipales du 25 mars 2001, le maire de la commune est membre du RDR (Rassemblement des Républicains présidé par Alassane Dramane Ouattara). Ce changement de municipalité n'est pas sans signification par rapport au poids du RDR dans la politique du pays. Cependant, à l'échelle communale, le mandat de maire, trop court, ne permet pas de voir de réels changements se produire. La politique des édiles successifs est basée uniquement sur l'amélioration des mesures à vocation commerciale : modification de la perception des taxes, création de nouveaux marchés ou de centres commerciaux.

Dans la commune d'Abobo, la prise en charge par des opérateurs privés de la construction et de la gestion de marchés secondaires a été une piste explorée jusqu'en 2001 par le précédent maire alors que, dans d'autres communes du district, le processus se généralisait dans le cadre de la réfection des grands marchés. À Abobo, les contrats avec les promoteurs privés ont été signés pendant le mandat de l'ancien maire, mais il semble que le changement politique de 2001 n'ait pas modifié la gestion des marchés programmés. Cependant, se pose le problème du suivi des projets d'une équipe à l'autre. Par exemple, les travaux du marché Dokui à Angré (1 696 places et 214 magasins) sont stoppés. Ceux du marché Agnissankoi à Avocats, qui accueille 3 500 étals, 300 magasins et un supermarché, sont terminés et l'inauguration a eu lieu en janvier 2004. Le marché Clouetcha, de taille beaucoup plus petite, est également un marché privé en construction.

I - LA CONSTRUCTION DU MARCHÉ CLOUETCHA : CARTE DE VISITE DE LA SOCIÉTÉ PROMOTEC

Depuis 1998, la société PROMOTEC (Promotion et Technique) construit le marché Clouetcha, localisé au cœur du quartier Kennedy, dans la commune d'Abobo. Le directeur, un entrepreneur français, a signé le bail en 1998 avec l'ancienne municipalité PDCI et la gestion du marché est de type BOT. La démarche de l'entrepreneur à travers la construction du marché Clouetcha est claire, il souhaite que le marché devienne un exemple en Côte d'Ivoire, ce qui lui permettrait d'obtenir une « carte de visite » et de construire d'autres marchés par la suite. La première tranche du marché a été achevée en août 2002.

1.1. Une communication fondée sur la proximité, la fonctionnalité et la transparence

Le marché Clouetcha est différent des autres marchés privés tel que ceux des communes d'Adjamé ou de Yopougon. La volonté du promoteur est de construire une structure commerciale de proximité, destinée à approvisionner les populations du quartier et non celles de toute la ville. Le promoteur est à l'écoute des besoins des habitants du quartier et souhaite, en matière

d'infrastructures commerciales, privilégier les structures de proximité. Son marché est de petite taille, sans étage et surtout fonctionnel : c'est l'idéologie du *small is beautiful* qui est mise en avant. Effectivement, le marché comprend 672 étals, 33 boutiques et 44 boxes. Clouetcha est donc loin du gigantisme de certaines infrastructures commerciales²¹⁶. Le coût total des travaux du marché Clouetcha est de 800 millions de francs CFA alors que, pour le Forum des marchés d'Adjamé, le montant s'élève à 12 milliards de francs CFA.

Le promoteur insiste sur la qualité des matériaux utilisés et le suivi des travaux de chantier. Pour assurer une parfaite fonctionnalité, il a engagé des travaux de terrassement pour incurver légèrement le terrain, afin de permettre une bonne évacuation de l'eau en temps de pluie. Toute la surface du marché est bétonnée et couverte de tôles qui empêchent la pluie de s'infiltrer. De même, toute la surface est protégée du soleil. Dans son discours, le promoteur met en avant le fait qu'il a tout prévu et que le commerçant est censé ne pas avoir de mauvaises surprises à la livraison des emplacements. C'est pourquoi, chaque étal est équipé d'un banc et d'une étagère pour entreposer la marchandise que le commerçant n'a pas à sa charge. Ces aménagements sont prévus afin d'empêcher, pour des raisons de sécurité, que les commerçants n'apportent sur le marché leurs propres matériels. Ceux-ci choisissent l'emplacement de leur étal ou boutique, il n'y a aucune attribution autoritaire, comme cela a pu être le cas sur le Forum des marchés d'Adjamé. Ils se rassemblent par affinité puisque le regroupement par types de produits n'est pas obligatoire.

Le promoteur essaie de faire passer dans son discours qu'il est souple, adaptable aux situations et qu'il a su anticiper. En réalité, très pragmatique, il raisonne par tranches de travaux et les places sont à choisir au sein de la même première tranche. En définitive, il regroupe ensemble ceux qui ont payé leur place en premier ; il lui est plus facile de dire ensuite que les commerçants peuvent s'installer là où ils veulent.

1.2. L'hygiène au cœur des préoccupations du promoteur

Le promoteur entend mettre en place toutes les conditions pour que le marché soit propre. C'est pourquoi il prévoit un nettoyage quotidien (ramassage des ordures et lavage à l'eau) et une désinfection chimique chaque semaine. Il souhaite que les conditions d'hygiène du marché soient irréprochables et que les commerçants travaillent dans un environnement sain : « *l'activité commerciale du marché ne générera pas des maladies ou quelque épidémie que ce soit* »²¹⁷. De nombreuses initiatives hygiénistes seront mises en place par le promoteur. Par exemple, en partenariat avec une ONG du quartier, il réalisera des campagnes de sensibilisation à l'hygiène auprès des

²¹⁶ La capacité d'accueil du Forum des marchés d'Adjamé est de 12 000 places. Quant au marché central d'Abobo, il compte plus de 7 500 places.

²¹⁷ Entretien avec J.T., responsable du marché Clouetcha, 06 mai 2002.

commerçants et organisera des concours, comme celui de la table la plus propre ! On retrouve dans le discours du promoteur l'idée de bien se différencier de l'espace environnant : la piste n'est pas goudronnée, le quartier n'est pas aménagé (pas d'eau potable, pas d'électricité). En réalité, sa volonté est de transférer sur son marché le modèle hygiéniste des colons français qui voulaient dissocier la commune du Plateau, appelée la ville blanche, du reste de la ville.

1.3. Concertation et collaboration avec les commerçants pour la construction du marché

Au début des travaux, une partie des étals et des boxes était en exposition pour que les commerçants se représentent le marché autrement que sur un plan. La construction et l'agencement des étals ont été réalisés en collaboration avec ceux qui ont exprimé leur avis sur les différentes commodités souhaitées. Ainsi, les espaces réservés aux bouchers et aux poissonniers ont été agencés de façon à satisfaire les futurs acheteurs : un crochet a été installé pour suspendre la viande, les tables ont été consolidées pour découper des charges importantes, du carrelage a été posé pour faciliter le nettoyage et des entrepôts frigorifiques vont être installés à proximité pour permettre de stocker au frais la marchandise. Les commerçantes des étals ont donné leur avis sur la hauteur du banc ou encore sur la largeur de la table. Des boxes ont été aménagés à la demande des femmes souhaitant vendre des pagnes et des cosmétiques, aménagement qui n'était pas prévu au départ.

1.4. Une gestion transparente

Aujourd'hui, sur la scène commerciale abidjanaise, de plus en plus d'activités sont déléguées au secteur privé et les problèmes de gestion qui en découlent sont nombreux et font la une des journaux. L'entrepreneur du marché Clouetcha oriente son discours sur une parfaite transparence dans la gestion du marché. Selon lui, tout a été fait dans les règles et la convention passée avec la municipalité est claire et précise. Elle stipule que la gestion privée comprend la perception des taxes, des loyers, des redevances et des différentes charges que doit payer le commerçant pour vendre sur le marché ; les attributions des emplacements et les passations de contrats de location ; la surveillance de l'hygiène générale du marché (nettoyage, entretiens, contrôles phytosanitaires) ainsi que le ramassage et l'évacuation des ordures ; la sécurité des commerçants et de leurs biens (gardiennage, respect de l'ordre). Le promoteur s'engage à s'occuper de la totalité de la gestion durant toute la durée du contrat ; aucune activité ne sera déléguée. Au terme des 10 années, c'est la municipalité d'Abobo qui récupèrera l'infrastructure. Le promoteur souligne que la rétrocession du marché à la commune portera sur une infrastructure en bon état pour laquelle il a prévu l'instauration d'une taxe qui couvrira les frais d'entretien et de réparation en cas de dégradation.

Les comptes du marché seront sans surprise puisque les prix des taxes et loyers sont connus et que la collecte sera effectuée par le promoteur. De même, pour le collecteur de la mairie qui viendra prélever une taxe auprès des commerçants possédant un étal (taxe quotidienne de 100 francs CFA), l'opération ne posera pas de problème puisque, contrairement aux autres marchés, les étals sont numérotés, ce qui permet de connaître le nombre exact de personne à taxer et le montant attendu des recettes.

1.5. Des structures pour financer les micro-producteurs : la COOPEC

L'objectif de la COOPEC (Coopérative d'épargne et de crédit) est de permettre à toutes les catégories socioprofessionnelles d'épargner et de bénéficier de prêts nécessaires à l'accroissement de leurs activités économiques. « Épargner régulièrement, emprunter sagement, rembourser promptement » sont les mots d'ordre de la coopérative. Les micro-producteurs, les petits commerçants, ne peuvent épargner dans les structures bancaires classiques (qui demandent un fonds initial de 200 000 francs CFA pour l'ouverture d'un compte) et en aucun cas obtenir des crédits. La mise à disposition de services financiers en faveur des micro-producteurs peut-être considérée comme un des moyens les plus simples et les plus efficaces pour lutter contre la pauvreté. La société PROMOTEC a donc passé un accord avec la COOPEC d'Abobo²¹⁸ pour qu'une convention spéciale, avec des droits d'adhésion particuliers²¹⁹, puisse être mise en place entre les deux partenaires et avec les commerçants qui souhaitent acquérir une place sur le marché Clouetcha.

Le promoteur, dans son discours, promeut les petites vendeuses, grâce à la COOPEC, mais dans les faits, il recrute sa clientèle où il peut. Les personnes qui ont d'ores et déjà payé leur place ne sont pas nécessairement des vendeurs et vendeuses mais des gens qui ont pu voir un moment dans ce marché une possibilité de spéculer. Une pharmacienne habitant la commune voisine de Yopougon a déjà réservée une boutique.

Voici donc une opération de rééquilibrage urbain qui, dans la forme, semble parfaite : un partenariat efficace entre les acteurs, une gestion claire et transparente, un souci d'amélioration des conditions de travail des commerçants. Grâce au marché Clouetcha, on peut penser que le quartier Kennedy va se développer et que les disparités spatiales vont s'atténuer.

²¹⁸ En 2002, sur l'ensemble du territoire national, la COOPEC comptabilisait 117 caisses et 360 000 sociétaires pour un total de 29 milliards de francs CFA de dépôt et 12 milliards de crédits.

²¹⁹ Dans une COOPEC classique, les frais d'adhésion s'élèvent à 10 500 francs CFA, contre 6 500 pour Clouetcha. Si l'accès au crédit est possible après six mois d'épargne, ici il est immédiat.

II - LE REVERS DE LA VITRINE

Au départ, Clouetcha ne ressemble pas à un marché moderne. C'est une petite structure publique²²⁰, gérée par la municipalité d'Abobo, qui accueille 200 commerçants modestes. Il se distingue du nouveau marché privé en construction dont l'ouverture de la première tranche devait avoir lieu le 04 août 2002. Mais, en 2004, ce marché n'était toujours pas occupé.

2.1. Les commerçants toujours sur la route

Le nouveau marché privé se construit sur l'emplacement qui abritait le marché public. Celui-ci a été déplacé (avant 1999) sur la chaussée, à quelques dizaines de mètres. En attendant la fin des travaux, les commerçants sont installés sur la route. Les conditions de travail sont très précaires, étant donné qu'aucun aménagement de la part de la mairie ou du promoteur n'a été réalisé : pas de dalle en béton, de boxes, d'étals ou même de toit pour s'abriter. Les commerçants travaillent dans des conditions épouvantables que la saison des pluies, lorsqu'elle survient, accentue encore plus : la boue envahit les lieux, les aliments non protégés s'abîment, les commerçants sont trempés et les transporteurs accèdent difficilement au marché, la route en terre étant ravagée d'ornières creusées par le passage des *gbaka* et par le ruissellement des eaux usées jetées sur la voie. La voie est tellement abîmée que les taxis de la ville et les *woro-woro* ne desservent plus le quartier.

2.2. Des prix exorbitants

Les commerçants, qui souhaitent s'installer dans le nouveau marché doivent acheter les places et payer les pas-de-porte²²¹. Le prix dépend de trois critères : le secteur d'activité, la superficie et l'emplacement. « [...] En complément de remboursement et à titre de profit commercial », la société privée gestionnaire encaissera pour son compte, en plus des pas-de-porte, des loyers mensuels²²², afin d'assurer la maintenance et le gardiennage du marché. Les montants des pas-de-porte et des loyers sont considérables si on les compare aux revenus de certains commerçants. Yvonne, vendeuse de fripes, gagne 5 000 francs CFA les bons jours et seulement 1 000 francs CFA les mauvais. Parfois, elle ne dispose d'aucune rentrée d'argent.

²²⁰ D'après les services municipaux, la part des bénéficiaires dans le budget total des recettes des marchés n'est que de 2,7 %.

²²¹ Le marché comprend 672 étals de 130 000 à 250 000 francs CFA, 33 boutiques de 3 à 23 millions CFA, 16 petits boxes à 300 000 francs CFA et 18 grands à 975 000 francs CFA, 4 boxes pour bouchers à 450 000 francs CFA et 6 pour poissonniers à 350 000 francs CFA, un sanitaire à 10 850 francs CFA.

²²² Ces loyers s'échelonnent entre 5 000 et 7 500 francs CFA pour les boxes et entre 23 000 et 430 000 francs CFA pour les boutiques. Il n'y a pas de loyer pour les étals.

Les formules de vente et de location proposées sur le nouveau marché ne sont pas adaptées aux commerçants démunis, le coût des places proposées restant trop onéreux. Comment les vendeuses comme Yvonne peuvent-elles alors acheter un emplacement ?

2.3. Devenir des commerçantes pauvres

D'après la COOPEC, en 2002, plus de 80 commerçantes auraient acheté des places sur le nouveau marché²²³. Les autres disent que les tarifs sont trop élevés et que les places sont trop petites : pour bien faire, ajoutent-elles, il faudrait acheter deux tables, mais cela renchérirait le coût de l'emplacement. Même le fait d'épargner un peu chaque jour à la COOPEC ou dans une autre coopérative²²⁴ reste impossible pour des commerçantes dont les revenus sont très bas et surtout irréguliers. Que vont devenir celles qui n'ont pas de place ? Certaines attendent l'ouverture du marché pour trouver des étals en location car de nombreuses personnes qui ne sont pas commerçantes ont investi dans l'achat de place pour les louer ; d'autres attendent que la mairie leur fasse don d'emplacements. Tant que toutes les commerçantes ne trouveront pas de place sur le nouveau marché, la situation ne pourra évoluer car ces femmes resteront coûte que coûte à Clouetcha. Pourquoi paieraient-elles aujourd'hui 150 000 francs CFA pour une place qui leur coûte chaque jour seulement 100 francs, voire 50 francs CFA en négociant avec le collecteur ?

Dès l'ouverture complète du nouveau marché, où vont-elles s'installer ? La convention passée entre le promoteur et la mairie stipule que toutes les activités commerciales sont interdites dans un rayon de 300 mètres autour du nouveau marché. Se dessine alors un grave déséquilibre, spatial et social, entre un marché moderne pour commerçants fortunés et un marché précaire pour petits vendeurs miséreux.

2.4. Un manque de concertation entre les acteurs

Le marché en construction est doté de collecteurs souterrains pour les eaux usées et de raccordements pour le futur réseau. Mais tant que la mairie n'aura pas viabilisé le réseau d'évacuation des eaux usées, celles du marché seront déversées dans la rue. Or les voies routières du quartier Kennedy, dans lequel est localisé le marché, n'ont pas été goudronnées. Les dégâts que vont provoquer les déversements des eaux usées dans la rue risquent d'être importants. C'est le promoteur qui assure l'entretien de la route et pour cela il dit avoir payé 750 000 francs CFA pour le passage d'un bulldozer. Le cercle

²²³ Le règlement de la COOPEC stipule que la commerçante dispose d'un délai de 18 mois pour rembourser son crédit, sinon elle perd sa place.

²²⁴ Une autre coopérative, CADEFINANCE (filiale de WESTERN UNION), s'est installée à proximité du marché en construction et propose des crédits aux commerçants.

vicieux semble impossible à arrêter : plus le marché sera nettoyé, plus les eaux ravineront les chaussées et plus le promoteur devra réparer la route. Alors que la mise en place d'un projet urbain nécessite des accords entre les différents protagonistes, acteurs privés et publics, dans l'aménagement du marché Clouetcha, la décision n'a pas été prise de façon concertée. Les opérations sont totalement fragmentées, sans perspective de gestion collective de l'équipement.

Il en est de même pour le choix de l'emplacement du marché. Le promoteur avait reçu plusieurs propositions de la part de différents maires d'Abidjan pour la construction d'un équipement commercial. Celui de Treichville notamment lui avait fait des suggestions. « *Si c'était à refaire, je choisirais Treichville car, là-bas au moins, j'ai de bons contacts politiques* »²²⁵. À Abobo, il avait le choix entre trois emplacements : Clouetcha, Avocatier et Colatier. Le directeur de PROMOTEC a choisi Clouetcha car des opérateurs chinois avaient passé accord avec la municipalité pour goudronner et aménager la route du marché. Les opérateurs étrangers finançaient 90 % des travaux et la mairie les 10 % restants. Quand il a négocié pour le marché, les travaux préparatoires à la construction de la route (plans, buses, etc.) étaient réalisés. Le promoteur était persuadé que le projet allait aboutir, mais ni la mairie, ni la ville d'Abidjan, ni l'État n'ont financé et les opérateurs sont repartis. Quand le promoteur a ouvert la première tranche du marché, la mairie aurait dû évacuer les vendeurs du marché public pour qu'ils intègrent le nouveau. Les conditions étaient stipulées dans la convention mais, selon le promoteur, « [...] *la mairie ne joue pas le jeu* », par crainte des représailles de la part des commerçants, électeurs potentiels.

Une fois encore, les actions des différents acteurs ne s'articulent pas et le rééquilibrage urbain qui devait s'opérer ne fonctionne pas. La construction du marché Clouetcha est une production autonome et hétéroclite, sans articulation avec l'existant.

2.5. Le dilemme de l'ouverture du marché

Comment la situation peut-elle évoluer ? PROMOTEC attend que les commerçants viennent s'installer dans la première tranche du nouveau marché pour poursuivre les travaux. Mais certains parmi ceux qui ont acheté leur place, afin de conserver leur clientèle, préfèrent rester à l'extérieur où ils paient la taxe municipale quotidienne de 100 francs CFA. Telles sont les conditions posées par les commerçants qui ont réservé un emplacement mais n'ont pas payé la totalité du montant, y compris les femmes qui épargnent à la COOPEC. Ces commerçants-là ne sont pas les plus démunis et semblent avoir

²²⁵ Entretien avec C.R., directeur général de la société PROMOTEC, 23 mai 2002

le choix. Pour ce qui concerne les autres, la situation est inquiétante car la convention stipule bien qu'ils seront déguerpis²²⁶.

La situation est bloquée. Le promoteur pensait que l'élection du nouveau maire RDR en 2001 conduirait à une accélération de la procédure. Mais rien n'a changé et la situation de crise qui perturbe le pays n'arrange pas les affaires des uns et des autres.

CONCLUSION

La construction du marché Clouetcha devait permettre aux commerçants du quartier de travailler dans des conditions correctes mais l'absence effective de concertation, entre le promoteur privé, les autorités municipales et les vendeurs, a conduit à une situation de blocage. Le marché n'est pas terminé et les quelques commerçants qui ont payé leur place refusent de l'intégrer. Quant aux autres, ceux qui n'ont pas payé, ils attendent que la mairie offre des emplacements. Alors que le marché pourrait être un équipement structurant, un lieu de travail et de sociabilité, un lieu de vente et d'échanges, à Clouetcha, l'infrastructure est au contraire source de différenciation : elle traduit un déséquilibre entre un marché neuf pour commerçants fortunés et un marché précaire pour petits vendeurs.

À Abidjan, les chantiers de construction se développent sans aucune stratégie, ni même études socio-économiques et ne s'inscrivent pas dans un processus de résorption des disparités spatiales en matière d'équipement commercial au sein des communes et du district. Les nouveaux marchés ne s'intègrent pas dans un projet d'ensemble. À Abobo, ni la municipalité, ni les promoteurs privés ne cherchent à associer les riverains aux décisions prises concernant la création de nouveaux équipements. Il y a un véritable décalage entre le discours et la réalité, l'opérateur privé cherchant à défendre ses propres intérêts. Ni lui, ni la municipalité ne se soucient de garantir l'intérêt général des commerçants et des consommateurs.

²²⁶ Sachant qu'en janvier 2004, 87 femmes avaient réservé leur place, il en restait encore une centaine qui n'avait pas eu les moyens de le faire.

CONCLUSION GÉNÉRALE

LA VILLE SERAIT-ELLE VENDUE ?

Sylvie Bredeloup

Au cours de la recherche, il s'est agi de mieux connaître, à travers le jeu des interventions des opérateurs privés, publics et des organisations citoyennes, la façon dont s'opère la régulation des services publics marchands. Le travail a consisté à apprécier en quoi l'entrée en scène d'une multitude d'acteurs aux objectifs parfois contradictoires d'une part et le développement de la contractualisation d'autre part pouvaient générer une dilution des responsabilités ou, à l'inverse, une gestion mieux partagée des services publics. Dans ce panorama foisonnant, il importait également d'identifier les organismes de régulation - structure étatique ou organe de coordination et de contrôle autonome -, d'apprécier leur niveau de représentation ainsi que leurs modalités de fonctionnement. Enfin, la recherche s'est efforcée de repérer les transformations spatiales générées dans les deux métropoles par cette nouvelle régulation des services publics marchands.

I - MONTÉE EN PUISSANCE DES OPÉRATEURS PRIVÉS NATIONAUX, DES CORPORATIONS ET DES AUTORITÉS COUTUMIÈRES

Les bailleurs de fonds internationaux intervenant en Afrique subsaharienne (principalement la Banque mondiale et l'Agence française de développement) appellent depuis longtemps de leurs vœux une mobilisation du secteur privé dans la gestion des équipements et services urbains. Ils y consacrent, de surcroît, des financements considérables, prenant en charge les infrastructures de base, soutenant les réformes nationales, inspirant les appels d'offres et favorisant l'implication des grands groupes internationaux, au prétexte que ces derniers détiennent un réel savoir-faire et une assise financière confortable et partagent leur conception de la gestion des services urbains. Autrement dit, le processus de privatisation renforce sur le continent africain la présence de grands groupes²²⁷, dans des secteurs jugés a priori rentables, comme la distribution de l'eau ou de l'électricité, la gestion d'un terminal à conteneurs, la construction d'un pont à péage. Néanmoins, l'appétence des opérateurs privés internationaux pour l'Afrique reste faible en dépit de leurs déclarations d'intérêt pour le sort des « pauvres » du continent (Vergès, 2004) et tient, pour l'essentiel, au manque de confiance des investisseurs privés dans les économies et les politiques africaines.

L'implication variable de ce type d'opérateurs dépend aussi des secteurs visés et notamment de la permanence des soutiens étatiques. Autant, dans le domaine de l'eau, les opérateurs privés internationaux bénéficient d'une expérience et d'une confiance de la part des États qui ne varient pas, autant, dans le transport, il en va différemment. La distribution de l'eau en Afrique est assurée majoritairement par des sociétés privées souvent dépendantes des grands groupes de services urbains. C'est ainsi que le premier contrat de concession, passé au lendemain des Indépendances avec un opérateur privé (la SAUR, filiale du groupe français BOUYGUES), fut l'affermage de la SODECI pour la distribution de l'eau potable en Côte d'Ivoire. Pour ce qui concerne le transport urbain de voyageurs, à Dakar comme à Abidjan et après moult péripéties, les sociétés de service public de transport qui ont été très soutenues par l'État et par les capitaux internationaux (français notamment, avec Renault véhicules industriels) sont, dorénavant, réduites à la portion congrue, en sursis ou en faillite (Teurnier, 2002). À Dakar, la SOTRAC a disparu. La tentative, après appels d'offres, de la mise en place d'une entreprise privée, avec contrat de concession à un opérateur international, n'a pas abouti. Parallèlement, une société à capitaux publics fonctionnant sur un mode privé a été créée en 2001 : il s'agit de *Dakar dem dikk*. À Abidjan, à long terme la privatisation de la

²²⁷ Le processus de délégation au secteur privé avait déjà cours en Afrique francophone à l'époque coloniale. Un certain nombre de groupes internationaux qui opéraient alors sur le continent ont conservé leurs prérogatives.

SOTRA était programmée alors qu'une deuxième entreprise privée, la SOTU, à capitaux ivoiriens, devait être créée. Une convention de concession a été signée mais, depuis, aucun bus ne circule dans ce cadre (Zoro et Marteau, 1999). Aujourd'hui, l'intégralité du transport public est détenu et exploité par des opérateurs privés. Ces constats montrent combien la mobilisation de fonds privés est difficile pour ce type d'opérations, notamment dans le transport urbain en plein bouleversement ; ils questionnent la transparence des accords et l'origine des capitaux.

À Dakar comme à Abidjan, les interventions d'opérateurs privés nationaux se multiplient, prenant des formes multiples et parfois combinées. Dans cette période de privatisation intense, la présence variable des groupes internationaux laisse la porte ouverte à l'arrivée d'opérateurs locaux, plus ou moins viables. Ces entrepreneurs aux statuts extrêmement diversifiés investissent depuis peu dans la construction ou la gestion de petites infrastructures - marchés et gares routières - qui étaient jusqu'à présent prises en charge par les autorités publiques. Quatre types d'opérateurs privés ont pu ainsi être identifiés :

- Des sociétés évoluant déjà dans le secteur du BTP ou dans la gestion immobilière et envisageant ce nouvel investissement comme une diversification de leur activité première.
- Des hommes d'affaires à la recherche d'un nouveau créneau porteur et notamment des migrants de retour ou des immigrés décidés à faire fructifier leur capital.
- Des groupes professionnels (transporteurs, chauffeurs ou commerçants) souhaitant contrôler leur outil de travail et son environnement.
- Des autorités coutumières voulant recouvrer un pouvoir de décision et un contrôle sur leur territoire.

1.1. Abidjan, Dakar : deux places marchandes gérées par des acteurs de plus en plus privés

Dorénavant, la place marchande abidjanaise se construit pour l'essentiel à l'initiative d'opérateurs privés : sur les 45 nouveaux marchés construits entre 1988 et 2000, plus de la moitié est ou sera gérée par un entrepreneur privé. Dans un souci permanent de diversification de leurs activités, les investisseurs d'origine libanaise, acteurs incontournables dans un secteur privé dominé par des entreprises étrangères, se sont tournés vers la construction des marchés, un domaine caractérisé par une faible prise de risque financier et une rentabilité immédiate. Affichant un double statut de constructeur et de gestionnaire, ils sont dans la pratique davantage intéressés par l'édification et la diffusion du modèle que par la gestion de la structure dont ils se déchargent très rapidement. Si ces quelques hommes d'affaires, surnommés les « Bouygues

ivoiriens », ont ouvert la marche dans ce processus de privatisation des marchés urbains, contribuant à l'édification des plus grosses structures dans la capitale économique, ils ne sont pas pour autant les seuls à avoir investi le secteur. Des grandes sociétés immobilières ivoiriennes ont répondu également aux appels d'offres. Des entrepreneurs du bâtiment se recyclent dans la construction de marchés secondaires. Quelques entrepreneurs individuels disposant à la fois d'un capital social et financier ont fait construire, sur des terrains privés, des infrastructures qui s'apparentent à des marchés spécialisés ou *allocodromes*. D'autres opérateurs nationaux, regroupés en collectifs divers, corporatistes, ethniques ou villageois, tentent aussi leur chance sur ce nouveau créneau, mobilisant leurs ressources pour faire édifier des marchés dans leurs quartiers. C'est ainsi que les premiers marchés privés de produits vivriers ont été développés à l'initiative de femmes structurées en coopératives. Les plus connus comme le marché Roxy à Adjamé regroupent des femmes gouro originaires du centre ouest ivoirien. Force sociale non négligeable, ces coopératives qui peuvent rassembler plus d'un millier de femmes disposent de moyens suffisants pour faire pression sur les communes ou sur l'État central dans la perspective de conserver leurs terrains ou d'obtenir une exonération fiscale sur leurs activités. 11 coopératives ont été répertoriées dans 7 communes d'Abidjan. La plupart ne reversent que des taxes forfaitaires âprement négociées à la mairie mais certaines vont même jusqu'à refuser la présence de collecteurs de la mairie sur leur « propriété ». De la même façon, les autorités coutumières sont de moins en moins disposées à accepter les règles d'organisation et de gestion des équipements urbains édictées par le pouvoir municipal. Jouissant d'une extraterritorialité que leur confèrent certaines franchises vis-à-vis de la mairie, les villages *ébrié*, implantés au cœur de la cité, ont ainsi revendiqué, au seuil des années 1990, la possibilité de recouvrer eux-mêmes les taxes sur les marchés et les gares routières. Les bénéfices de la taxation de ces équipements villageois sont envisagés comme le moyen le plus direct pour améliorer leur situation. 13 marchés gérés par des chefferies villageoises ont été recensés en 2002. Rappelons que la plupart d'entre eux avaient été gérés préalablement par les communes d'Abidjan sur lesquelles ils sont implantés. Enfin, à l'heure où l'initiative privée locale est largement valorisée par le gouvernement et le nationalisme exacerbé²²⁸, des opérateurs économiques, se revendiquant haut et fort Ivoiriens, se mettent à édifier des marchés ou à reprendre la construction de chantiers mal engagés.

À Dakar, au lendemain des incendies à répétition sur les marchés de la capitale, lorsque les municipalités ont fait connaître leur incapacité financière à

²²⁸ « Le nouveau marché d'Abobo-Agnissankoi, l'œuvre d'un Ivoirien » titrait le journal *Notre Voie*, le 16 octobre 2003, le journaliste rappelant que l'entrepreneur en question avait décidé de répondre à l'appel de la résistance du président L. Gbagbo : « si vous, les opérateurs économiques, vous nous laissez tomber, ceux qui attaquent la Côte d'Ivoire auront gagné la guerre ». L'entrepreneur en question appartient à INTERNATIONAL GROUPE SERVICES (IGS).

réaménager les espaces endommagés ou détruits, les commerçants déjà installés ont été les premiers à vouloir prendre en charge leur outil de travail et à mettre les moyens pour le sécuriser. Se constituant en comités de gestion, ils ont posé leurs conditions : ils souhaitaient bénéficier d'un abaissement et d'un report des taxes pendant la durée de l'amortissement de l'investissement. S'ils ont rarement obtenu satisfaction et n'ont pu se constituer en force de proposition, cette transformation en acte de leur outil de travail les a conduits à mieux s'organiser. D'autres commerçants extérieurs, à la surface financière supérieure, se sont également positionnés sur ce créneau, jouant de leurs relations pour approcher les mairies et proposer la construction de nouveaux marchés ou la modernisation des anciens. Ils se sont appuyés sur des collectifs de femmes pour démontrer qu'une demande importante et solvable existait. Au côté de ces opérateurs privés, entreprises bien souvent familiales, qui inondent aujourd'hui Dakar mais aussi d'autres villes comme Touba, sans esprit d'aménagement concerté de l'espace, des structures plus grosses et composites se développent, à l'instar de la SOGEDAK, intégrant de multiples associations de commerçants. Ces projets semblent, par ailleurs, impulser un nouveau type de marché transformé en centre commercial à la mode africaine et dans lequel la vente de produits vivriers n'a plus sa place. Ce modèle importé pour partie d'Abidjan connaît un franc succès auprès des investisseurs nationaux, émigrés de retour (diamantaires et entrepreneurs mourides), qui s'emploient à le décliner dans tous les quartiers de Dakar.

1.2. Des gares routières encore gérées par des instances publiques dans les deux capitales

Depuis plusieurs décennies, la privatisation des entreprises de transport prend des formes plurielles à Abidjan comme à Dakar et, selon les appellations - le secteur artisanal, la micro-entreprise, le secteur informel - qui véhiculent des idées différentes, ces entreprises occupent aujourd'hui l'essentiel de l'offre de transport urbain. Le regroupement de ces opérateurs dans le cadre de structures élargies est en cours à Dakar : 12 groupes d'intérêt économique ont été mis en place, regroupant 500 opérateurs pour environ 1 300 véhicules. Ils devraient être progressivement remplacés par des structures juridiques plus viables (SARL, SA). Sous la pression de bailleurs de fonds et dans la perspective de rationaliser l'espace consacré au transport et de dégager la voirie confisquée par les transporteurs, les pouvoirs publics ont pensé la construction de plates-formes et établi des cadres réglementaires de mise en concession des gares routières. La délégation de la gestion des gares à une entreprise privée, largement recommandée par la Banque mondiale, est envisagée comme un moyen de sortir des conflits opposant entre elles les différentes instances publiques. À Dakar comme à Abidjan, la plupart des gares routières restent gérées par les collectivités locales ou encore l'État qui prélèvent des taxes comme les droits de stationnement. En leur sein cependant, des structures professionnelles telles que syndicats, groupements d'intérêt

économique ou simples regroupements de personnes, rassemblant des transporteurs, des chauffeurs et des rabatteurs, restent les maîtres de la gestion des services de transport (entrée dans la ligne, organisation des départs). Afin d'alimenter leur caisse de fonctionnement, celles-ci taxent les véhicules à chacun de leur départ. Pour pallier la déficience des services publics, il arrive que des commerçants implantés sur des espaces de transport s'allient à des professionnels du transport et instaurent des cotisations, dans le but d'entretenir des équipements collectifs (toilettes, gardiennage notamment). À Dakar, la gestion de deux gares routières a été concédée en 1999 et 2000 à un opérateur privé, la SAGES, société sénégalaise adossée à des capitaux canadiens, qui s'est introduite dans le paysage du transport dakarois à la faveur de la refonte du plan de circulation de la ville. Inconnue au départ, elle s'est imposée dans le système, profitant de soutiens dans les appareils d'État et municipal. Une nouvelle loi donne aujourd'hui la possibilité de généraliser ce concept de gare à gestion privée : les plus grands transporteurs de la place envisagent ainsi de postuler à des appels d'offres dans les prochaines années.

À Abidjan, la gare centrale continue d'être gérée par les autorités publiques. Mais la multiplicité des modes de transport privés, aux côtés de la compagnie publique (minibus ou *gbaka*, taxis ville à compteur, taxis communaux de couleur, *woro-woro* clandestins), a favorisé l'émergence d'une multitude de sites sauvages, sur le pourtour de la gare et ailleurs dans la ville, dans lesquels se sont imposés (par la force) des syndicats de transporteurs et de chauffeurs qui prélèvent un droit d'entrée dans la structure professionnelle et dans la ligne. Ces structures « formalisées » doivent aussi composer désormais avec des groupements issus des quartiers proches, réunissant des jeunes gens, oisifs la plupart du temps, qui s'immiscent dans l'organisation du transport et les départs de véhicules. La réalisation attendue de la nouvelle gare routière pourrait conduire le secteur à se restructurer ; mais, en l'absence d'une régulation effective des transports urbains, le projet risque aussi d'exacerber encore un peu plus les tensions entre les syndicats, les grands et les petits transporteurs, les professions annexes.

1.3. Gestion de l'équipement urbain et gestion urbaine : deux compétences disjointes

À Dakar comme à Abidjan, les opérateurs privés qui investissent le secteur des services urbains ne disposent pas nécessairement des compétences indispensables à la réalisation de ces activités et ne détiennent pas toujours une maîtrise technique suffisante. Or le cœur du partenariat public-privé englobe précisément la notion de prestations de services. Savoir construire des bâtiments, savoir gérer des immeubles d'habitation, savoir vendre en gros des marchandises ou organiser une compagnie de transport ne prédispose pas mécaniquement à la construction et à la gestion d'un marché urbain ou d'une gare routière, encore moins à son exploitation. Nombre de promoteurs s'improvisent donc dans ce créneau sans en mesurer véritablement les enjeux,

sans réaliser qu'ils s'engagent sur la longue durée. Ils sont, par ailleurs, peu nombreux à prendre des risques en matière d'investissement, s'organisant pour transférer les coûts de la construction sur les usagers ou sur les corporations. Or la prise de risques financiers devrait être une obligation pour le délégataire dans le cadre d'un réel partenariat public-privé. Dans les faits et, contrairement au discours des promoteurs, l'apport des commerçants représente une part majeure du coût total prévisionnel des marchés. C'est ainsi que l'arrêt de construction d'un certain nombre d'édifices à Abidjan s'explique par le fait que les opérations de pré-commercialisation ont échoué. Les commerçants ont refusé de continuer à payer les pas-de-porte de manière anticipée et les adjudicataires ont été conduits à financer une partie importante des travaux sur leurs propres fonds, ce qu'ils n'avaient pas envisagé initialement.

Gestion de l'équipement urbain et gestion urbaine sont deux choses bien distinctes. Les gestionnaires sont avant tout préoccupés par le rendement immédiat de leur équipement à l'intérieur du périmètre où ils exercent, considérant le marché ou la gare routière comme une entité isolée. Ils ne prennent pas en compte les problèmes de circulation, de stockage et d'entretien aux alentours des infrastructures, les rejetant sur la collectivité territoriale qui ne semble pas, de son côté, disposée à les prendre en charge.

Les opérateurs privés concernés par la construction ou la gestion de ces nouveaux édifices ne développent pas des actions concertées ou complémentaires ; bien au contraire, en l'absence de cadre réglementaire bien défini par les autorités publiques, l'intérêt particulier et le profit immédiat priment sur l'intérêt général. De multiples projets concurrents se dessinent et convergent encore dans les espaces déjà largement équipés et engorgés (le Plateau à Dakar, Adjamé à Abidjan, etc.), sans qu'une réflexion globale soit engagée par la puissance publique pour anticiper sur les effets induits par ces interventions ponctuelles et non articulées, sans qu'un schéma directeur de l'organisation des marchés et des gares routières soit même envisagé. L'entrée en scène de cette multitude d'opérateurs aux objectifs contradictoires accentue la nécessité d'une gestion participative et coordonnée.

II - RELATIONS ENTRE L'ÉTAT CENTRAL ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : COLLABORATION, GESTION PARTAGÉE OU CONFLIT DE COMPÉTENCES ?

Le processus de décentralisation à l'œuvre dans les deux capitales a pour objectif de renforcer les pouvoirs locaux. Mais le transfert de compétence aux collectivités territoriales décentralisées ne s'est pas accompagné, ni à Abidjan, ni à Dakar, d'un transfert de ressources proportionnel. Aussi bien au Sénégal qu'en Côte d'Ivoire, les gouvernements centraux lâchent difficilement leurs prérogatives alors qu'ils se désengagent financièrement. Si bien que les autorités locales ont à assumer des charges croissantes en matière de services publics sans en avoir les moyens financiers ni les compétences. Elles

fonctionnent sur des budgets prévisionnels mais ne sont pas toujours en mesure de récupérer les fonds que l'État est censé leur rétrocéder. Elles sont notamment amenées à contractualiser des accords avec des intervenants aussi diversifiés que des multinationales, des associations de commerçants ou de transporteurs, des autorités coutumières pour continuer d'entretenir leur territoire.

2.1. Dakar : une guerre de patrimoine entre la ville et les mairies d'arrondissement

La redéfinition des compétences entre les services de l'État est également à l'origine de conflits d'intérêts. À Dakar se dessine aujourd'hui, entre l'État et les collectivités territoriales, une bataille majeure autour du renouvellement de la ville. Les textes législatifs, relatifs aux responsabilités respectives de l'État, de la ville de Dakar et des mairies d'arrondissement, sont imprécis et donc soumis à réinterprétation. En théorie, il n'y a pas de tutelle de la ville sur la mairie d'arrondissement ; celle-ci n'a pas obligation d'obtenir l'accord de celle-là pour prendre une décision. Les compétences de l'une et de l'autre sont, en principe, listées mais les critères de différenciation ne sont pas énoncés dans la loi, bien que des commissions aient été constituées pour éclaircir la situation et fixer des critères. De surcroît, la mise en place des communes d'arrondissement semble avoir conduit à une politisation du débat citoyen et à l'exacerbation des rivalités partisans.

Les mairies d'arrondissement sont habilitées à gérer les 28 marchés de quartier alors que la gestion des 6 marchés centraux relève de la compétence de la ville de Dakar, au grand désarroi des conseils municipaux d'arrondissement qui entendaient, au travers de la collecte des taxes, accroître notablement leur budget de fonctionnement. La distinction établie entre marchés de ville et d'arrondissement repose sur des critères fluctuants. Des négociations au cas par cas se trament ; quand un maire d'arrondissement est puissant politiquement, il peut récupérer la gestion d'un équipement, ce que ne pourra pas faire son collègue moins bien représenté sur la scène politique. Un certain nombre de marchés sont d'ailleurs gérés à la fois par la ville de Dakar et une mairie d'arrondissement. Cette gestion bipartite se révèle au quotidien catastrophique. On peut notamment s'interroger sur le partage de responsabilités réalisé entre les collecteurs et les contrôleurs, deux catégories d'agents municipaux qui sont employées indifféremment par les deux instances territoriales, mais dans des conditions financières et statutaires totalement inégales. La dilution des responsabilités conduit à un étalement dans l'espace des marchés ; elle accélère également la dégradation des équipements et de l'environnement et conduit commerçants et riverains à compter sur leurs propres forces, recourant de plus en plus souvent à des pratiques violentes.

À Dakar, les gares routières ne relèvent pas de la responsabilité des mairies mais c'est la gestion des équipements urbains englobant la gare qui est une

compétence transférée du ministère des Transports aux mairies. En l'absence de critères objectifs et incontestables, les attributions respectives restent en définitive soumises à l'appréciation et donc à l'arbitrage de quelques-uns, sans qu'un texte puisse sous-tendre ces décisions. Tout peut être également redéfini au fil du temps, au gré des conjonctures. Lorsque les maires de la ville et de l'arrondissement disposent des mêmes compétences, c'est une instance supérieure, en l'occurrence le ministère délégué chargé des Collectivités locales, qui est obligée de trancher en cas de litiges. La structure régulatrice des transports - CETUD - a proposé une répartition pour l'attribution des gares routières : les gares de desserte locale seront gérées par les mairies d'arrondissement, les gares de desserte interurbaine par la ville de Dakar et les gares de desserte nationale et internationale par le conseil régional. Ainsi présenté, le dispositif semble structuré et peut faire illusion. Mais cette partition ne tient pas compte du dynamisme du personnel municipal à attirer des promoteurs privés sur sa commune. Quelle attitude adopter quand un maire d'arrondissement a entrepris des investissements importants pour l'aménagement de la gare routière de sa commune et que, en lien avec le nouveau rayonnement de cet équipement, la ville lui en confisque la gestion ? Est-ce à lui de continuer à gérer les retombées négatives (embouteillages, dégradation des voies routières) du dynamisme de cette nouvelle gare alors que c'est la ville qui récupère l'argent des taxes ? Sans système de péréquation, l'organisation ainsi déclinée semble profiter à la ville de Dakar. Le fonds de dotation, système initié par le ministère des Finances et des Collectivités locales, qui doit permettre le partage entre communes d'arrondissement et ville de Dakar, ne semble pas bien fonctionner ni permettre un rééquilibrage notable.

Autre problème soulevé par ce découpage géographique : la difficulté à cadrer les interventions des opérateurs privés à l'échelle de la ville, la nécessité de se positionner à l'échelle interurbaine pour limiter les concurrences, éviter les débordements et proposer des services diversifiés en réponse à une demande, elle aussi, très éclectique. Il faudrait être en mesure de répondre à la fois à des usagers qui souhaitent un service minimum, bon marché, et à ceux qui souhaitent un service de qualité, à un tarif plus élevé.

Enfin, en dépit d'un transfert de compétences, les communes d'arrondissement doivent passer, dans les faits, par l'intermédiaire de l'État pour récupérer des terrains ; elles n'ont aucune maîtrise du foncier. Les négociations sont alors très dures. Une refonte profonde de tous les codes qui régissent le domaine foncier, mais aussi plus largement l'urbanisme, est nécessaire au risque de handicaper sérieusement les démarches conduites par les maires pour équiper en infrastructures modernes et valoriser leurs communes.

2.2. Abidjan : les maires entrepreneurs et l'absence d'intercommunalité

À Abidjan, la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur l'intercommunalité. Les 10 communes restent, pour l'instant, isolées et doivent chercher de nouvelles modalités d'intervention, essayant de prendre de court leurs voisines, se situant d'emblée dans une perspective concurrentielle.

Les maires les plus dynamiques, désireux de renouveler leur mandat électoral, n'hésitent pas à revendiquer certaines prérogatives de la ville d'Abidjan. C'est ainsi que le site du marché du Plateau est devenu le théâtre de conflits d'intérêts entre la commune du même nom et la ville pour la construction d'une infrastructure commerciale d'envergure internationale ; chacune des deux entités publiques se réclamant propriétaire du foncier. De la même manière, la mairie d'Adjamé a profité d'une décision ministérielle, lui octroyant un droit de regard dans le partage des parcelles destinées au « recasement » provisoire des compagnies de transport dans sa commune, pour confisquer la gestion de la gare routière. Dans les textes, l'organisation des voiries urbaines et donc des gares routières relève exclusivement de la compétence de la ville d'Abidjan. Mais l'installation désordonnée des transporteurs sur le territoire communal d'Adjamé a conduit la municipalité à réagir, à proposer une réorganisation du lieu et donc à le gérer, mettant en place un système de taxation. Trop investies dans des règlements de compte politiques ou encore trop absorbées par la nécessité d'augmenter leurs ressources coûte que coûte, les instances municipales ne semblent pas en mesure de réfléchir à ce que pourrait être un véritable partenariat public-public, un équilibre à trouver et à rediscuter entre des associés. Cette absence de responsabilités clairement définies entre les différentes entités publiques a inévitablement des influences néfastes dans la mise en œuvre de partenariats public-privé. Le partenaire privé croit négocier avec un échelon de l'administration et se retrouve à discuter avec un autre niveau de décision.

Conscientes de la difficulté à financer directement l'entretien et l'équipement de leurs communes, les collectivités locales se comportent en bâtisseurs et font affaire avec les opérateurs privés. Mais elles sont alors perçues par le pouvoir central comme des concurrentes potentielles quand elles procèdent à des démarches actives de recherche de financements extérieurs auprès de la coopération décentralisée, des ONG nationales ou internationales mais aussi des promoteurs privés.

Les mairies s'efforcent de prouver leur efficacité en équipant leurs communes en infrastructures modernes et monumentales. La loi de « l'économiquement fort » supplante désormais l'intérêt commun. La concurrence entre communes est donc effective, chacune essayant d'attirer des investisseurs potentiels sur ses terres, sans aucun souci de rééquilibrage et en procédant parfois à la privatisation des espaces publics. Déchargées d'un gros fardeau financier, les autorités municipales ne concentrent pas pour autant

leurs moyens et leur énergie sur leurs missions sociales. Elles tardent à réaliser des investissements complémentaires et ne semblent pas disposer à mettre en place des fonds sociaux pour permettre aux citoyens les plus démunis d'accéder aux services urbains. L'heure semble plutôt à la prédation. Devenus de véritables entrepreneurs, les maires confisquent des espaces publics pour y programmer des opérations privées, perdant de vue l'intérêt général. À l'évidence, le service offert à l'utilisateur ne peut être de meilleure qualité que par le passé.

III - ACTEURS ET CADRES DE LA RÉGULATION DES SERVICES PUBLICS MARCHANDS

La multiplication des partenariats public-privé pour le développement des équipements et de services urbains interpelle les acteurs publics sur leurs capacités à réguler le dispositif et à mettre en place de nouvelles règles du jeu stabilisées. Les opérateurs privés, animés par des objectifs de recouvrement des coûts, n'ont de toute façon pas les moyens de mettre en place des péréquations susceptibles de rendre homogènes les niveaux de service et les prix. Les instances municipales qui devraient réfléchir, en articulation avec les porteurs d'initiatives populaires et privées, aux modalités d'une gestion partagée ne s'en donnent pas toujours les moyens. La régulation qui est au cœur des modalités de fonctionnement des services urbains doit concilier des missions souvent contradictoires - défendre les intérêts des usagers, garantir la continuité du service, sa bonne marche et permettre la rentabilité des partenaires privés. Selon les situations, les instances de régulation peuvent être intégrées à la structure concédante - le pilotage des services urbains s'opérant à l'intérieur des services de l'appareil d'État - comme elles peuvent être indépendantes.

3.1. Abidjan, Dakar : des services de l'État plutôt défaillants en tant qu'agents régulateurs

Dans les multiples configurations de partenariats rencontrées, mêlant des acteurs publics et privés, l'État - central ou décentralisé - demeure le plus souvent l'agent régulateur. Le modèle anglo-saxon de la régulation par des agences spécialisées et indépendantes est encore peu appliqué. À Abidjan comme à Dakar, les services de l'État apparaissent globalement plutôt défaillants. Les pouvoirs d'adaptation, de sanction, de résiliation et de substitution qui sont conférés à l'État, en tant que contractant pour réguler, ne sont pas activés à bon escient. La puissance publique ne veille pas toujours à ce que les règles du jeu soient respectées. Or, les modalités des contrats ne semblent pas intéresser les élus locaux qui, au risque de dysfonctionnements graves, en négligent parfois les termes. Ces derniers sont avant tout préoccupés par les actions d'éclat qui pourront être conduites le temps - court - de leur mandat ; par conséquent, ce sont les techniciens qui assurent, dans des

conditions difficiles, la gestion quotidienne des équipements urbains. La préservation de leur électorat prime bien souvent sur la satisfaction des besoins des citoyens. Les élus locaux accompagnent rarement la démarche du promoteur privé et peuvent, à l'inverse, se poser en concurrents. Ces défaillances tiennent aussi à une volonté de maintenir une certaine confusion des responsabilités, notamment entre les différentes entités publiques, pour pérenniser certains arrangements ou en impulser d'autres.

Il est rare que les communes reconnaissent une légitimité aux acteurs de la société civile comme pouvant participer à la construction des dispositifs gestionnaires. Pourtant, les groupes d'usagers mais aussi les associations de commerçants et de transporteurs sont fermement décidés à participer à la gestion des équipements et services urbains et à jouer même un rôle dans la régulation du dispositif. La résistance que certains mettent en œuvre a pu notamment conduire à l'annulation de contrats de délégation.

3.2. Les limites du BOT, nouvelle forme de la contractualisation

Au Sénégal, jusqu'à présent le gouvernement avait coutume de pratiquer le système de concession à la française dans le cas de partenariats public-privé. Ce mode de gestion privée des infrastructures permettait à l'État de concéder certaines parties du domaine public par le biais du gré à gré ou par la procédure de l'adjudication. Au sein de la cellule juridique de l'APIX (Agence de promotion des investissements et des grands travaux), ont eu lieu des discussions sur la nécessité d'un nouveau partage des responsabilités à effectuer entre l'État et le partenaire privé. Un projet de loi a été avancé portant sur les principes et les modalités de mise en concurrence, sur les conditions de transparence et sur les équilibres à respecter entre service public et service privé. L'institution d'un conseil des infrastructures, organe chargé de contribuer, par des études et des propositions, au développement d'un environnement juridique et institutionnel favorable au partenariat public-privé, a été envisagé. Les juristes ont, par ailleurs, estimé qu'une loi-cadre était souhaitable pour clarifier les champs d'application des BOT - *Build Operate Transfer* - et désigner les ministères compétents et les collectivités locales habilitées à contracter les BOT.

En Côte d'Ivoire en revanche, la formule BOT a été testée pour la première fois, en 1994, dans le secteur électrique, avant d'être retenue, sous la pression des bailleurs de fonds, à l'occasion des « 12 travaux de l'éléphant d'Afrique », impulsés par le président Bédié. Puis le système a été étendu à tous les secteurs d'activité, toutes les régions et tous les marchés d'Abidjan, selon des variantes, sans avoir pu être évalué sur le long terme. Le principe de base du BOT consiste, à l'initiative de l'État ou de la commune, à confier à un opérateur la conception, le financement, la construction et l'exploitation d'une grande infrastructure pendant une période dont la durée est déterminée en fonction du temps nécessaire pour amortir le capital investi. Au terme de la période d'exploitation, l'entité publique récupère l'ensemble des ouvrages maintenus

en bon état. C'est en définitive une nouvelle forme de délégation avec propriété des infrastructures. Quelles que soient ses variantes, la formule BOT permet de disposer très vite d'équipements structurants ; le privé étant supposé plus compétitif et plus rapide que l'État dans le montage et la réalisation. En outre, le secteur privé allège les pouvoirs publics dont les contraintes budgétaires sont fortes et leur procure des ressources supplémentaires. Il permet à la commune de maintenir son projet sans pour autant négliger d'autres programmations.

Dans la ville d'Abidjan, plusieurs marchés sont en cours de financement selon ce système de gestion déléguée ; quatre ont été entièrement construits et inaugurés. Contrairement aux propos rapportés par les promoteurs, le retard important pris dans la construction ne peut être imputable aux seules turbulences politiques qui secouent vigoureusement le pays depuis 1999. Il s'explique aussi par une évaluation très approximative de la charge de travail, une mauvaise coordination entre les instances municipales et le constructeur et surtout par les réticences des partenaires financiers et des commerçants, en définitive principaux bailleurs de fonds de ces équipements. Les risques financiers pris par les concessionnaires sont en réalité minimales dans la mesure où les coûts d'investissement sont pris en charge par les commerçants au travers du paiement anticipé des pas-de-porte. La contribution de la commune au démarrage de ces opérations réside en l'allocation de l'emplacement du futur équipement et en l'incitation faite aux corporations de quitter les sites de « recasement » pour s'installer dans la nouvelle structure une fois qu'elle est terminée. Mais les mairies remplissent rarement leur contrat et adoptent des positions parfois ambiguës au détriment de l'intérêt général. La gestion de ces infrastructures se révèle également problématique au regard de nos observations. Criblée de dettes, la société privée, en charge de la gestion du Forum des marchés d'Adjamé à Abidjan, a été dessaisie pendant un moment par la mairie de son activité ; son directeur général avait disparu. Les commerçants du marché avaient refusé de s'installer aux étages supérieurs de la nouvelle construction, préférant rester sur les trottoirs voisins avec la caution de la mairie. La société de gestion n'était plus en mesure de remplir son contrat et notamment de reverser sa quote-part à la mairie, calculée en fonction du taux de remplissage du marché. À Dakar, le responsable de la société qui gérait le marché Kermel a démissionné de ses fonctions devant le refus de coopérer des commerçants et la remise en question du montant des loyers et devant le double jeu des pouvoirs publics.

Le marché Kermel relève à nouveau d'une gestion publique. En l'absence d'instance effective de régulation, les autorités municipales ont abusé de leurs pouvoirs, s'immisçant dans la gestion du contractant au lieu de l'épauler et de respecter à leur niveau les clauses du contrat. Les documents récapitulant les montages technique et financier sont rarement disponibles. À l'évidence, peu d'informations sont communiquées sur leur contenu, sur les modalités de contrôle et sur les possibilités de renégociation. Parce que les acteurs sont mal

informés de la nature des travaux et du contenu des cahiers des charges, les promoteurs peuvent s'autoriser à réviser les règles et les montages au gré de la conjoncture politique et de la pression des uns et des autres. Et, réciproquement, les partenariats engagés par les maires ou leurs adjoints avec le secteur privé peuvent déboucher sur des décisions prises dans le secret, occultant ainsi le fonctionnement du système démocratique. Les maires d'Adjamé et de Koumassi en ont d'ailleurs payé le prix fort, l'inauguration des grands marchés de leur commune, au cours de leur campagne électorale, n'ayant pas permis leur réélection. En cas de différends ou de litiges entre les partenaires, c'est à la Direction générale des Collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur, autorité de tutelle des communes, d'intervenir et de jouer le rôle d'arbitre. Dotée de compétences d'assistance et de conseil, cette structure est en mesure de formuler des recommandations destinées à « sauvegarder l'intérêt des communes et des commerçants ». La concession peut être retirée en cas d'abus ou d'entretien insuffisant en cours d'exploitation. Un cadre juridique approprié, affirmant la volonté politique et administrative de privatiser, semble exister si on en croit les textes. Dans les faits, les décisions de retirer la gestion ou la construction d'un marché à un opérateur privé défaillant semblent se prendre en dehors de cette instance de régulation.

De manière plus générale, qu'on considère les BOT mais aussi n'importe quel contrat de concession, quand la gestion d'un service est déléguée à un opérateur privé, il importe de préciser les règles du jeu, les responsabilités de chacun dans le cadre d'un cahier des charges pour éviter des conflits. En lien avec l'agence judiciaire de l'État, il est possible de modifier les contrats types de concession, modèles importés totalement impropres aux situations considérées. Il convient aussi de ne pas oublier que, dans le cadre d'un contrat refondu, le concédant peut être pluriel : l'État, la ville et la commune. Dans tous les cas de figure, il s'agit d'identifier précisément les responsabilités de chacun. C'est aux services de l'État de veiller à ce que les règles du jeu soient bien respectées. C'est encore à l'État d'accompagner la démarche de l'opérateur privé et de contrer notamment les ententes entre commerçants ou transporteurs et mairies qui ont intérêt à pérenniser les systèmes anciens. Un opérateur privé peut être en mesure de prendre en charge un service public et de se conformer, mieux encore que des agents de l'État, à l'intérêt général si tout cela a bien été défini et balisé en amont.

3.3. La difficile mise en œuvre d'instances de régulation autonomes

Bon nombre d'opérateurs reprenant à leur compte le modèle anglo-saxon s'accordent sur la nécessité de mettre en place une instance de régulation autonome, aux compétences techniques indéniables, et capable de contrecarrer les risques d'alternance politique que confère la position du concédant. À ce titre, au Sénégal, les propositions des juristes de l'APIX vont dans le sens d'une meilleure maîtrise des risques politiques. Ils sont conscients qu'un changement de gouvernement peut remettre en cause, partiellement ou totalement, des

accords et des formes de contractualisation passées sous un gouvernement précédent ; c'est ce qu'on appelle le « risque d'alternance ». Il faudrait aussi donner au concessionnaire la possibilité de revoir le contrat en fonction également des changements politiques. L'évolution des exigences politiques ne doit pas empêcher de sauvegarder l'intérêt général. Le contrat devrait pouvoir prévoir ces possibilités d'évolution et d'adaptation entre impératifs de gestion et impératifs politiques. Autre risque politique à prendre en compte, celui de l'exercice unilatéral des prérogatives de l'État ; il pourrait être réduit par l'instauration d'une autorité de contrôle compétente et indépendante. Selon les juristes de l'APIX, le parlement ne peut être retenu comme autorité de contrôle appropriée car trop sensible à la pression des lobbies. Mais on peut s'interroger sur le degré d'autonomie que peut avoir l'instance régulatrice vis-à-vis de l'État. Bien souvent, ces agences sont nommées par l'État et la décision, dans ces conditions, revient à ce dernier. Il s'avère extrêmement difficile pour le cocontractant privé d'imposer une clause instaurant l'arbitrage international, hors du champ d'une loi locale. Encore faut-il en ait l'idée.

Toujours au Sénégal, pour ce qui concerne la gestion des transports urbains à Dakar, une structure régulatrice a été mise en place en 1997 avec l'appui de la Banque mondiale : il s'agit du CETUD qui prend la forme d'un établissement public à caractère professionnel. Le CETUD a déjà été fortement critiqué, en raison de la faiblesse de ses réalisations et il a même été menacé de disparition quelques mois après que le nouveau chef d'État a accédé en 2000 à la présidence de la République. Mais on ne peut pas à proprement parler d'une autorité organisatrice dans la mesure où le pouvoir de concession ou d'attribution des autorisations de transport ainsi que les moyens de contrôle et de sanctions demeurent du ressort des ministères de tutelle - Transports et Finances. L'État central conservant ses prérogatives, le CETUD reste une instance d'orientation et d'étude. Les collectivités territoriales sont minoritaires au sein du conseil d'administration du CETUD (cinq sièges sur 19 contre six pour l'État) alors qu'elles s'intéressent de plus en plus aux possibilités de s'impliquer dans la localisation et la gestion des nouvelles gares routières.

La gestion des gares routières est une compétence transférée de l'État central aux collectivités territoriales, en l'occurrence à la ville de Dakar ou à d'autres villes de l'agglomération, mais il a été décidé également que toutes les nouvelles gares seraient gérées, mises en affermage plus exactement, par des opérateurs privés sélectionnés après appel d'offres. En revanche, rien n'est vraiment clair sur la rétrocession des fonds. Quelle proportion l'opérateur doit-il reverser aux villes et aux mairies d'arrondissement ? Tout va dépendre du statut de la gare et c'est au CETUD, dans le cadre d'un schéma d'ensemble des gares routières, d'indiquer si la gare construite doit être considérée comme une gare locale ou interurbaine. Celui-ci aura-t-il les moyens de faire respecter les distinctions qu'il aura décrétées ? On peut envisager de vastes débats, voire des conflits, en perspective.

Par ailleurs, on voit mal de quels moyens disposent le CETUD pour intervenir au cas où la gestion des gares routières engagée par un promoteur privé - par exemple la SAGES pour les deux gares du centre-ville - n'est pas satisfaisante et est remise en question par d'autres opérateurs, notamment les transporteurs. Dans l'état actuel de la réglementation, le CETUD ne dispose d'aucun pouvoir. Or la SAGES, qui exploite les pôles d'échange (gare routière, parc stationnement, station de taxi et boutiques) de Lat-Dior et de Petersen, dans le cadre d'un contrat d'affermage passé avec la ville de Dakar depuis 1999, n'est pas satisfaite de son bilan financier (coût de fonctionnement trop élevé du personnel) et aurait dû, selon elle, cessé son activité si elle n'avait en gérance que ces deux plates-formes. Le CETUD ne dispose pas de tous les moyens pour assurer un rôle de régulation ; c'est une réforme à mi-chemin et en aucun cas une instance dotée d'autonomie.

Si on considère la manière dont s'est opérée la gestion privée du marché Kermel de Dakar, on s'aperçoit que les difficultés ont été liées, en grande partie, à l'incapacité de l'État sénégalais à tenir son rôle de régulateur. Le gestionnaire sélectionné par appel d'offres n'a pu imposer son fonctionnement en dépit d'un bras de fer qui a duré près de trois ans. Dans la réalité, il n'a pas été soutenu par la puissance publique, centralisée comme décentralisée. Si bien que le marché semble géré tant bien que mal par les commerçants qui reversent, comme par le passé, des taxes quotidiennes à la mairie de Dakar, en attendant qu'un audit de la société de gestion soit entrepris, qu'un autre système soit mis en place et qu'un nouvel appel d'offres soit lancé pour sélectionner un autre gérant. Les dispositifs d'animation et de suivi de concession qui se mettent parfois en place ne peuvent remplacer des instances de régulation ; ils peuvent au mieux régler partiellement les conflits. Sur le marché Kermel, cette instance de suivi a plutôt été à l'origine des conflits ; toutes les parties prenantes s'y retrouvaient, si bien qu'on ne faisait que transférer en réunion le champ de bataille, l'État, en tant que concédant, ne jouant pas son rôle. Il aurait fallu au sein de ce comité de suivi un garant capable de représenter le concédant et d'engager sa responsabilité. Peut-être aurait-il fallu créer une agence de contrat de concession, spécialisée dans la partie et issue d'un démantèlement de l'État ? Assurément, à la tête de cette structure régulatrice, il aurait été souhaitable d'imposer un acteur dont les compétences auraient été reconnues et dont la légitimité, de surcroît, aurait gagné en intensité, grâce aux fortes indemnités qu'il aurait reçues pour l'éloigner irrémédiablement des tentations.

À Abidjan, deux structures d'arbitrage ont vu le jour dans le secteur des transports urbains. Il s'agit de l'AGETU et du Comité national de gestion des gares d'Abidjan (CNGGA). L'AGETU a été créée, avec l'appui de la Banque mondiale et du FMI dans la perspective de réorganiser le secteur. Cette structure fonctionne avec une commission paritaire comprenant les municipalités, les représentants des transporteurs et des associations de consommateurs. Toutes les autorisations qui étaient auparavant délivrées aux

taxis, *woro-woro* et *gbaka* par les communes lui ont été transférées ; sa mission étant de sécuriser la perception et la redistribution des recettes, de résoudre le problème de la multiplicité des institutions régulant les transports abidjanais et d'éviter que la dispersion des ressources financières, générées par l'activité de transport, n'ait une incidence négative sur le fonctionnement des infrastructures. Mais les communes refusent d'entériner ce nouveau schéma, estimant qu'il y a pour elles perte financière importante. Pourtant l'AGETU reverse aux communes ce qu'elles touchaient auparavant ; il est question qu'à l'avenir, le surplus de recettes de transport leur soit également redistribué, mais les communes se sentent lésées. En réaction à la création de l'AGETU, la ville d'Abidjan a créé une deuxième structure, le CNGGA, qui n'est pas encore fonctionnelle. Par cette opération, la ville entend récupérer la gestion de la gare d'Adjamé. Actuellement, le transport urbain s'opère dans le cadre d'une régulation sauvage.

Le secteur privé peut difficilement renforcer le secteur public si ce dernier ne se donne pas les moyens de contrôler le secteur privé et de mettre en place, avec compétence, des politiques complémentaires de compensation. Il n'appartient pas aux opérateurs privés, animés par des objectifs de recouvrement des coûts, d'adopter une logique « redistributive » ou de compensation. C'est aux instances municipales, en articulation avec les porteurs d'initiatives privées et populaires, de mettre en œuvre une véritable gestion partagée.

La régulation ne se décrète pas à coups de règles institutionnelles. Il ne suffit pas d'avoir un canevas rigide mettant en avant l'indépendance du régulateur, la transparence des procédures et prévoyant dans le contrat tous les avenants possibles selon une démarche technicienne. La régulation du service va bien au-delà de l'application mécanique des règles préétablies. Elle suppose un apprentissage collectif des nouvelles règles du jeu et implique de profondes transformations des relations entre les acteurs. C'est un processus difficile à construire. De même que le partenariat public-privé est un équilibre laborieux à trouver et sans cesse à réinventer. Il faudrait que les autorités municipales comme les promoteurs privés impliqués à Abidjan et à Dakar en soient davantage convaincus.

IV – RÉDUCTION OU RENFORCEMENT DES DISPARITÉS SPATIALES ?

Déjà difficiles à gérer parce que construites à l'horizontale, étalées sur de vastes territoires et hébergeant respectivement le quart de la population de la Côte d'Ivoire et du Sénégal, Abidjan comme Dakar le deviennent encore davantage à mesure que l'État central se désengage au profit de ses instances déconcentrées lesquelles, plurielles, se retrouvent en compétition pour gouverner ces villes champignons, sans moyens financiers et techniques correspondants. Dans les deux métropoles, le processus de décentralisation,

pourtant bien engagé, n'a pas conduit mécaniquement à un renforcement des valeurs démocratiques ni à la recomposition des paysages sociaux. L'action des collectivités locales, bien que survalorisée dans bon nombre de discours sur la ville, n'a pas donné lieu à un rééquilibrage des équipements et des services urbains entre les différents quartiers des deux capitales. Bien au contraire. La gestion au coup par coup a pris le pas sur la planification et les instruments traditionnels, du type schémas directeurs, sont délaissés ou dépassés. Sous-tendues par de multiples négociations entre des acteurs aux parcours et aux objectifs souvent divergents, les opérations programmées n'ont plus pour ambition de déboucher sur une réduction des disparités à l'œuvre entre les différentes parties de la ville. Les quartiers centraux sont encore et toujours convoités par les entrepreneurs privés alors qu'ils sont déjà extrêmement densifiés. Les investisseurs ne prennent pas de risques et, avec l'assentiment des pouvoirs publics, s'implantent dans les quartiers accessibles par les voies de circulation, où la clientèle est déjà captive. Dans ce contexte de forte saturation foncière des centres-villes, les investissements ne peuvent se faire qu'après confiscation de terrains ou d'équipements publics et leur transformation en espaces privés. Au-delà même de la montée en puissance de la privatisation des services marchands, on assiste à une privatisation accrue de l'espace public sans que les autorités publiques, chargées de veiller au maintien de l'intérêt général, jouent pleinement leur rôle de modérateur. Des cases de santé comme des écoles primaires ferment ou sont déplacées à la périphérie de la ville après que leur enceinte ou environnement immédiat a été transformé en magasins ou en dépotoirs des commerçants. Les quartiers centraux risquent à terme de se transformer en marchés ; et les habitants de ces quartiers ne pourront plus bénéficier des services courants de proximité dans la mesure où les lieux où ils se font soigner, où ils envoient des mandats postaux et où ils scolarisent leurs enfants auront été remplacés par des commerces. La concentration de la vie économique dans le quartier du Plateau à Dakar accentue l'extrême polarisation des services de transport par ces espaces. Les deux gares les plus importantes (entre 500 et 800 départs quotidiens chacune) se trouvent au centre-ville alors même que les rues et les boulevards explosent sous la pression des commerçants et des marchands de rues. À Abidjan, la configuration est quelque peu différente. C'est le quartier populaire d'Adjamé, situé dans le prolongement du Plateau, qui joue un rôle comparable, transformé en « commune marché ». Les gares sont enserrées dans un fouillis d'espaces commerciaux, bordées par des avenues congestionnées de marcheurs et de vendeurs. Les transports ramènent tout au centre alors même qu'ils devraient participer à une déconcentration des activités.

Le modèle de la ville organique est aussi battu en brèche dès lors que les centres d'affaires des capitales se retrouvent au bord de l'asphyxie. Les opérations de déguerpissement engagées ponctuellement par les mairies ne sont plus en mesure d'arrêter la vive progression de la « cantinisation » des rues des quartiers centraux. Saturés par l'intense circulation, sans compter les problèmes de stationnement qui s'y ajoutent, les centres-villes deviennent de

moins en moins accessibles en dépit de tous les moyens de transport qui y convergent. Cette situation conduit les citadins qui en ont les moyens à vivre davantage à l'échelle de leurs quartiers d'habitation ou encore en fonction de leurs déplacements automobiles. Conscients du manque à gagner que peuvent générer ces phénomènes d'encombrement dans les quartiers d'affaires, des opérateurs privés commencent également à investir dans les quartiers périphériques, ceux dans lesquels résident ou travaillent les classes moyennes et supérieures. C'est ainsi que les quartiers des Almadies à Dakar, de Deux-Plateaux et de Yopougon à Abidjan s'équipent de nouvelles infrastructures commerciales de proximité (marchés, supérettes, supermarchés) pour la satisfaction des riverains. Des banques, des entreprises mais aussi des librairies cherchent à repositionner leurs agences ou succursales dans les zones à forte chalandise, sur les parcours automobiles de leurs clients, s'équipant pour cela en aires de stationnement. En revanche, pour les citadins non véhiculés et résidant dans des zones à la fois mal desservies en transports et mal équipées en commerces, le choix semble beaucoup plus problématique. Depuis la décision prise par le gouvernement sénégalais d'interdire les taxis « clandos » sur certaines lignes conduisant au centre historique de Dakar, nombre de banlieusards se retrouvent assignés à résidence. Ceux-là recourent à la marche pour se déplacer et s'approvisionnent à proximité de chez eux, dans les petits marchés de quartier, auprès des colporteurs mais aussi dans les nouveaux magasins des stations-service qui, au départ, avaient été conçus à l'attention des automobilistes. La « ville au choix » demeure en définitive réservée aux citadins les plus mobiles, suffisamment équipés pour connecter les lieux, pour combiner des cheminements dans la ville en fonction de leurs besoins et de leurs moyens.

La privatisation des services urbains, si elle ne la provoque pas, conduit néanmoins à l'accentuation de la poly-centralité déjà en acte dans les deux métropoles. Les nouvelles centralités périphériques n'annihilent pas pour autant l'attractivité des centres anciens. Mais si les deux capitales africaines sont plus éclatées que par le passé et se construisent à partir d'une extrême dispersion des individus, on ne peut pas parler d'une mixité sociale accrue qu'on retrouve dans le modèle de la « ville émergente ». Le foisonnement d'initiatives non concertées prises dans les mêmes lieux conduit à la transformation de ces villes en archipels où alternent des zones suréquipées avec d'autres totalement sous-équipées, en friche. Les infrastructures de transport à venir risquent d'accentuer ce processus en cours de « sécession » urbaine. Dans la capitale dakaroise, par des voies rapides à 2x2 voies, les quartiers résidentiels de haut standing vont être reliés directement aux zones d'activités *high tech*, concentrées dans le nord-ouest de la presqu'île, près de la mer ; les automobilistes ne faisant que traverser les autres quartiers sans s'y arrêter. Si elle voit le jour, l'autoroute à péage entre Dakar et Thiès, via un passage dans toute la banlieue d'ouest en est, constituera un fait sans précédent dans le découpage de la ville par le transport et dans sa réorganisation selon un mode inégalitaire. Par ailleurs, le lent processus de déconcentration des

services et activités économiques (services administratifs, agences commerciales de sociétés nationales notamment) vers les communes populaires de Pikine et de Guédiawaye peut aussi contribuer au renforcement des disparités au lieu de les atténuer. Le déplacement des gares centrales du Plateau en périphérie immédiate du centre en serait un premier signe ; la délocalisation de la grande gare interurbaine de Dakar en banlieue un second. Il ne manquera plus que le déplacement d'une partie des activités économiques industrielles à 40 km à l'est de Dakar pour que la population salariée ou au chômage, résidant en banlieue, n'ait plus besoin de se rendre sur le Plateau. Les mouvements pendulaires seraient alors confinés à l'extrémité orientale de l'agglomération et éviteraient ainsi les quartiers centraux actuels et les voies de communication y menant, au bénéfice d'une bourgeoisie d'affaires, riche et mobile, qui pourrait à nouveau y circuler.

Abidjan est une ville polycentrique depuis sa création. À l'image de nombreux quartiers d'affaires dans le monde, le quartier du Plateau, considéré pendant longtemps comme l'hyper-centre accueillant les administrations, les banques et les commerces, se dépeuple irrémédiablement en raison de l'insécurité ambiante et des difficultés de stationnement et en dépit des tentatives de *management* urbain qui s'y développent. Les propriétaires de magasins de luxe et de supermarchés ont emménagé dans les nouveaux quartiers résidentiels de haut standing. Des centres commerciaux gigantesques s'installent à Marcory, au sud, et à Cocody, au nord, dans les communes qui concentrent à la fois les plus gros budgets par tête d'habitant et la population résidente la plus aisée et qui fonctionnent comme des îlots de prospérité. Alors que, dans les communes d'Abobo, de Koumassi et de Port-Bouët qui regroupent les populations plus modestes, l'équipement marchand se limite principalement aux marchés et aux commerces de rue. Mais le système de transport pourrait encore renforcer la ségrégation spatiale si le troisième pont est finalement construit et connecte directement les quartiers riches de Cocody à ceux de Marcory.

Autrement dit, certaines portions de ces deux métropoles fonctionnent déjà sur les principes d'une ville à deux vitesses. Celle-ci se dessine avec, d'une part, des territoires porteurs d'opportunités économiques qui sont valorisés par le privé et, d'autre part, des territoires « non rentables », pris en charge par le public. Le secteur public, à travers les collectivités territoriales et locales, peut-il être cantonné à la seule gestion des espaces paupérisés ? L'objectif de rééquilibrage qui lui incombe peut-il être alors correctement mené et se résumer à une politique de rattrapage ? Ne risque-t-il pas de déboucher sur l'entretien des enclaves dans lesquelles le développement ne pourrait pas s'enclencher ?

CONCLUSION

Depuis nos premiers travaux de terrain, la situation a évolué dans les deux villes. En Côte d'Ivoire, les jours suivant le déclenchement de la crise armée, le départ des populations des zones contrôlées par la rébellion a été massif. Depuis, Abidjan accueille un grand nombre de déplacés, faisant passer sa population, selon certaines estimations, de trois à cinq millions d'habitants. Plongée depuis la décennie 1980 dans une débrouille existentielle, la métropole ivoirienne peine à intégrer cet afflux de personnes, créant ainsi les conditions de leur « informalisation ». Les effets sur le transport ont été immédiats. Ces arrivées ont contribué à démultiplier dans les quartiers périphériques la desserte de proximité avec l'accroissement des liaisons communales. Désormais, il n'est plus question de qualité du véhicule et d'autorisations de transport, il s'agit d'exercer une activité rémunératrice au prix d'arrangements avec les syndicats et les administrations. Cette situation accentue la fiscalité parallèle et met tous les acteurs du transport dans une logique « redistributive », particulièrement les communes ouvertement opposées à l'AGETU.

Dans les marchés, on observe l'accroissement substantiel de la population marchande, perceptible au nombre élevé d'étals sur le pourtour des structures. Cela fragilise davantage la sécurité et l'hygiène de ces lieux, déjà mal en point, et renforce le désordre spatial avec l'ajout de la fonction gare sur les voiries entourant les marchés. Deux marchés dont la construction s'était amorcée dès 1998 n'ont pas été achevés. Suspendue dès octobre 2000, celle du marché de Yopougon n'a pas repris, en dépit des nouveaux accords conclus avec une entreprise ivoirienne, IGS. Le chantier est abandonné et les équipements affectés à la construction se dégradent sur place. De la même manière, le marché Clouetcha dans la commune d'Abobo, conçu initialement par son promoteur comme une structure de proximité destinée aux populations démunies du quartier Kennedy, n'a pas vu le jour huit ans après la pose de la première pierre. La première tranche n'est pas achevée et les bureaux du concessionnaire sont désertés. En revanche les quatre grands marchés de Treichville, de Marcory, de Koumassi et d'Adjamé semblent être gérés par les opérateurs privés avec plus ou moins grande efficacité. La société ayant en charge la concession de celui de Treichville assure un ramassage régulier des ordures et expulse les marchands ambulants installés sur le pourtour. Depuis février 2004, la SICG, société qui s'était vu confisquer la gestion du Forum d'Adjamé par la mairie, a repris la main. Mais les niveaux supérieurs du marché ne sont toujours pas occupés par les commerçants alors que les abords de l'édifice grouillent de colporteurs toujours taxés par la municipalité. La SICG rencontre le même genre de difficultés sur le marché de Koumassi.

Au Sénégal, la tendance à la ségrégation de l'espace ne s'explique pas uniquement par la montée inéluctable et imposée de l'économie libérale et de la privatisation. Non seulement l'État lui-même cède tous les jours du terrain

au privé mais, en outre, le gouvernement et les proches du pouvoir devançant les appétits du secteur privé, en étant eux-mêmes au cœur des opérations de privatisation, de cession de terrains au plus offrant, de confiscation de l'espace pour des opérations immobilières. L'espace dont l'État avait la charge ne peut qu'en subir les conséquences et connaître la mainmise d'opérateurs privés qui, certes, souhaitent un cadre plus libéral pour les affaires mais qui, parfois, sont moins avancés que les structures dites publiques ou les autorités centrales, et parfois les collectivités territoriales locales, sur le chemin de la libéralisation totale, sans régulation. À Dakar, la gestion du marché Kermel semble avoir été confisquée par la mairie d'arrondissement du Plateau, non pas parce que le gestionnaire privé s'est comporté en escroc, mais bien parce que les acteurs politiques locaux, soutenus par les commerçants, sont parvenus à leurs fins après moult pressions. La structure même du marché - le système de vente, l'accès des usagers et l'entretien - semblent rapidement se dégrader. D'autres marchés, sous tutelle de la ville de Dakar, sont nettoyés et refaits à neuf (Tilène par exemple) mais augurent peut-être une politique de sélection des vendeurs, conforme à la tendance du maire de Dakar de « nettoyer » sa ville et de la rendre plus attractive et propre. Les nombreux centres commerciaux à la mode sénégalaise - immeubles érigés pour regrouper des commerçants - poursuivent aussi leur développement dans le centre de Dakar sans qu'une planification de leur développement soit respectée. Dans le transport, le renouvellement d'une partie des minibus appartenant à des opérateurs privés a commencé en 2005 (une centaine) et s'est poursuivie en 2006 et 2007 ; la société *Dakar dem dikk* (ex-société publique) a reçu également plus de 400 autobus neufs. Sur le terrain, la situation semble n'avoir pas changé. Dans les gares, les vieux minibus cohabitent avec les neufs, même si la gestion des rotations est séparée ; les gares informelles pullulent ; les différents renouvellements de véhicules semblent avoir démultiplié l'offre plus qu'ils ne l'ont réglementée et régulée ; la SAGES et la ville de Dakar ont reconduit par accord tacite le contrat d'affermage de la gestion des deux gares du centre-ville, sans qu'une réelle évaluation par le comité de pilotage ait eu lieu. Rien ne change donc.

La crainte de voir la ville transformée en objet marchand, laissée en pâture aux investisseurs privés, sans aucune préoccupation sociale, est à relativiser ; le spectre du « tout économique », sacrifiant les populations et renforçant les disparités socio-spatiales, à reconsidérer. Cette diabolisation du secteur privé et de son rôle dans la gestion urbaine laisserait à penser que le secteur public, à travers l'action notamment des élus locaux, s'attacherait, au contraire, à favoriser équité et mixité. Or, la répartition des rôles n'est pas aussi simple et nombre de maires se comportent comme des entrepreneurs oubliant parfois les responsabilités qui leur incombent en termes d'intérêt général et de régulation. De la même manière, bien que le secteur privé soit motivé par la rentabilité de

ses investissements, il peut être sensible à la situation des consommateurs et à la nature du service rendu et parfois, sous contrôle, s'acquitter d'une mission de régulation.

Pourtant, si pour continuer à satisfaire leur clientèle électorale, l'État et les collectivités locales se comportent comme des commissaires-priseurs dans une salle des ventes, en bradant le transport ou le commerce par lots, les gares routières après les marchés, les routes et les trottoirs après les pas-de-porte, la différenciation socio-économique de l'espace urbain risque de s'accroître et de profiter aux puissants et aux opportunistes, qu'ils soient entrepreneurs, affairistes ou politiciens. L'évolution des pouvoirs en place n'augure pas un changement dans les pratiques, tant il semble que la privatisation de l'espace, voire son accaparement, parfois par la force publique, soit développée et encouragée dans les plus hautes sphères de l'État, aussi bien au Sénégal qu'en Côte d'Ivoire.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I - OUVRAGES

AMIN S., 1969, *Le monde des affaires sénégalais*, Paris, Éditions de Minuit, 205 p.

BAYART J.-F., MBEMBE A., TOULABOR C.M., 1992, *Le politique par le bas en Afrique noire. Contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala, 268 p.

BLARY R., BOISVERT M., 1997, *Services urbains dans les pays en voie de développement : modèles de gestion*, Paris, Economica, 286 p.

BOURDIN A., 2000, *La question locale*, Paris, PUF, 254 p.

BRACHET P., 2001, *Service public et démocratie modernes*, Paris, Publisud, 96 p.

BRUNET R., 2001, *Le déchiffrement du monde, théorie et pratiques de la géographie*, Paris, Belin, 401 p. [collection Mappemonde].

CHALAS Y., 2000, *L'invention de la ville*, Paris, Anthropos, 199 p.

CHALÉARD J.-L., 1996, *Temps des villes, Temps des vivres. L'essor du vivrier marchand en Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 661 p.

CHEVALIER J.-M., EKELAND I., FRISON-ROCHE M.-A., (dir.), 1999, *L'idée de service public est-elle encore soutenable*, Paris, PUF, 261 p.

COLL J.-L., GUIBBERT J.-J. (coord.), 2005, *L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 305 p.

CONTAMIN B., FAURE Y.-A., 1990, *La bataille des entreprises publiques en Côte-d'Ivoire. Histoire d'un ajustement interne*, Paris, Karthala, 369 p.

COPANS J., 1988, *Les marabouts de l'arachide*, Paris, L'Harmattan, 279 p.

- DEBOUVRY P., 1998, *Décider pour aménager*, Dakar, ENDA Éditions, 133 p.
- DELER J.-P., LE BRIS É., SCHNEIER G. (dir.), 1998, *Les métropoles du Sud au risque de la culture planétaire*, Paris, Karthala, 422 p.
- DE MIRAS C., LE TELLIER, 2005, *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable*, Paris, L'Harmattan, 280 p.
- DERYCKE P.-H., 1998, *Services urbains*, Paris, Dunod, 158 p.
- DIABATE H., KODJO L., 1990, *Notre Abidjan*, Abidjan, Ivoire média, 256 p.
- DIOP M.C., DIOUF M., 1990, *Le Sénégal sous Abou Diouf*, Paris, Karthala, 440 p.
- DUBOIS-TAINE G., CHALAS Y. (dir.), 1997, *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 285 p.
- DUBRESSON A., JAGLIN S. (éds.), 1993, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire*, Paris, Karthala, 312 p.
- ENGELHARD P., 1998, *L'Afrique miroir du monde ? Plaidoyer pour une nouvelle économie*, Paris, Arléa, 256 p.
- FONTAINE J., LE BART C. (dir.), 1994, *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 370 p.
- FOURCHARD L. (dir.), 2007, *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*, Paris, Karthala, 181 p.
- GARIÉPY M., MARIE M. (dir.), 1997, *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* Paris, L'Harmattan, 450 p.
- GAUDIN J.-P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences po, 137 p.
- GAYE M., 1996, *Villes entrepreneurs. De l'action participative à la gouvernance urbaine*, Dakar, ENDA Éditions, 175 p.
- GODARD X. (dir.), 1994, *Les transports dans les villes du Sud*, Paris, Karthala-CODATU, 363 p.
- GODARD X. (dir.), 2002, *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara. Le temps de la débrouille et du désordre inventif*, Paris, Karthala-INRETS, 408 p.
- GODARD X, TEURNIER P., 1992, *Les transports urbains en Afrique à l'heure de l'ajustement – Redéfinir le service public*, Paris, Karthala-INRETS, 243 p.
- GOERG O. (dir.), 2006, *Pouvoirs locaux et gestion foncière dans les villes d'Afrique de l'Ouest*, Paris, L'Harmattan, 208 p.

GOUVELLO B., 2001, *Les services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale*, Paris, L'Harmattan, 240 p.

GRÉGOIRE E., LABAZÉE P. (dir.), 1993, *Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest. Logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains*, Paris, Karthala-Orstom, 263 p

GUEYE C., 2002, *Touba, la capitale des mourides*, Paris, ENDA-Karthala-IRD, 532 p.

GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos/Economica, 185 p.

HEINZ W. (dir.), 1994, *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, Paris, L'Harmattan, 295 p

HURON D., SPINDLER J., 1998, *Le management public local*, Paris, LGDJ-Dexia, 128 p.

JOUBE B., LEFÈVRE C. (dir.), 1999, *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, 305 p.

LE BART C., 1992, *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pédone.

LORRAIN D., STOCKER G. (dir.), 1995, *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 218 p.

LOYRETTE J., 1996, *Dénationaliser, comment réussir la privatisation ?* Paris, Dunod, 191 p.

MARTY F., TROSA S., VOISIN A., 2006, *Les partenariats public-privé*, Paris, La Découverte, 122 p. [collection Repères].

MASSIAH G., TRIBILLON J.-F., 1988, *Villes en développement*, Paris, La Découverte, 320 p.

MAY N., VELTZ P., LANDRIEU J., SPECTOR T. (dir.), 1998, *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 351 p.

NAVEZ-BOUCHANINE F. (dir.), 2002, *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?* Paris, L'Harmattan, 404 p.

NDIAYE M., 1998, *L'éthique Ceedo et la société d'accaparement, les Moodu-moodu ou l'ethos du développement au Sénégal*, Dakar, Presses Universitaires de Dakar, 445 p. [tome 2].

NICOLAS M., RODRIGUES S., 1998, *Dictionnaire économique et juridique des services publics en Europe*, Paris, ISUPE.

OSMONT A., 1978, *Une communauté en ville africaine : le quartier Castors de Dakar*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 194 p.

OSMONT A., 1995, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala, 309 p.

OSMONT A., GOLDBLUM C., 2003, *Villes et citadins dans la mondialisation*, Paris, Karthala-GEMDEV, 300 p.

PAULAIS T., WILHEM L., 2000, *Marchés d'Afrique*, Paris, Karthala, 198 p.

PÉLISSIER P., 1966, *Les paysans du Sénégal*, Saint-Yrieix, Imprimerie Fabrègue, 966 p.

PIERMAY J.-L., SARR C. (éds.), 2007, *La ville sénégalaise. Une invention aux frontières du monde*, Paris, Karthala, 246 p.

PERROT J.-Y., CHATELUS G., 2000, *Financement des infrastructures et des services collectifs. Le recours au partenariat public-privé*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées.

ROUBAN L. (dir.), 2000, *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan, 248 p.

SUE R., 2003, *La société civile face au pouvoir*, Paris, Presses des Sciences Politiques, 136 p.

TEULON F., 1997, *Le rôle de l'État dans l'économie*, Paris, Seuil, 95 p. [mémo n°39].

TOTTE M., DAHOU T., BILLAZ M., 2003, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Paris, COTA-Karthala-ENDA GRAF, 403 p.

VAN CHI-BONNARDEL R.N., 1978, *Vie de relations au Sénégal. La circulation des biens*, Dakar, IFAN, 927 p.

VELTZ P., 1996, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 288 p.

WACHTER S., 1998, *Économie politique de la ville. Les politiques territoriales en question*, Paris, L'Harmattan, 206 p.

II - ARTICLES ET PÉRIODIQUES

ADOLEHOUMEA., ZORO B.N., 2002, « A comme Abidjan ou le système Gbakas », dans Godard X., *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara : le temps de la débrouille et du désordre inventif*, Paris, Karthala-INRETS, p. 23-35.

BAMAS S., 2002, « O comme Ouagadougou ou la singularité par les deux roues », dans Godard X., *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Paris, Karthala-INRETS, p. 239-248.

BARRET R., 1994, « The role of the World Bank in the development of urban transport in sub-Saharan Africa », dans Godard X., *Les transports dans les villes du Sud*, Paris, Karthala-CODATU, p. 277-290.

BERTONCELLO B., 2001, « Émergence et maîtrise des nouvelles centralités dans les villes de Marseille et Abidjan : une question de gouvernance », dans *Governance, Urban Dynamics and Economic Development : a comparative Analysis of the Metropolitan Areas of Durban, Abidjan and Marseille*, Durban, Plumblin Publishing, p. 13-23.

BERTONCELLO B., BREDELOUP S., 2002, « La privatisation des marchés urbains à Abidjan : une affaire en or pour quelques-uns seulement », *Autrepart*, 21, p. 83-100.

BERTONCELLO B., FETTAH S. (coord.), 2007, « Centralités en mouvement », *Revue nord-méditerranéenne*, 26.

BLUNDO G., 2001 « La corruption comme mode de gouvernance locale, trois décennies de décentralisation au Sénégal », *Afrique Contemporaine*, 199, juillet-septembre, p. 115-127.

BOTTI-BI C.T., 2001, « Gouvernance et privatisation des infrastructures urbaines », dans *Governance, Urban Dynamics and Economic Development : a comparative Analysis of the Metropolitan Areas of Durban, Abidjan and Marseille*, Durban, Plumblin Publishing.

BOTTI-BI C.T., DIBY M.K., 1999, « Logique et stratégies d'intégration des villages Ébrié à la métropole d'Abidjan », *Cahiers Nantais*, 51, p. 19-23.

BOURDIN A., 1998. « Gouvernance, appartenances sociales et gestion des services urbains », *Annales de la Recherche Urbaine*, 80-81, décembre, p. 181-187.

BREDELOUP S., 2002, « Abidjan, un dispositif marchand en mutation », dans *Governance, Urban Dynamics and Economic Development: a Comparative Analysis of the Metropolitan Areas of Durban, Abidjan and Marseille*, Durban, Plumblin Publishing, p. 255- 283

BREDELOUP S., 2003, « Abidjan sous haute tension », *Annales de la Recherche Urbaine*, 94, décembre, p. 25-32.

BREDELOUP S., 2005, « Centralités commerciales, centralités immigrées à Abidjan », dans Capron G., Cortès G., Guétat-Bernard H. (dir.), *Liens et lieux de la mobilité. Ces autres territoires*, Paris, Belin, p. 249-272.

BREDELOUP S., 2007, « À propos des centralités immigrées », *Revue nord-méditerranéenne*, 26, p. 47-51.

BREDELOUP S., LOMBARD J., 2008, « Mort de la fripe en Afrique ou fin d'un cycle ? *Revue Tiers Monde*, 194, avril-juin.

CIEH, 1986, « Séminaire international sur l'assainissement urbain en Afrique de l'Ouest et du Centre », *Bulletin de liaison du CIEH*, 63, janvier, 97 p.

COING H., 1997a, « La notion de service public », dans Gariépy M., Marié M. (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* Paris, L'Harmattan, p. 231-245.

COING H., 1997b, « Monopole de service public? Questions à partir de l'Amérique Latine », *Flux*, 25, p. 15-26.

COING H., 1997c, « Construire l'universel », dans Figueroa O, Godard X., Henry É., *Mobilité et politiques de transport dans les villes en développement*, Arcueil, INRETS, p. 32-34 [Actes n°55].

COING H., 1998, « Services urbains et ville, nouveaux enjeux », *Sociétés Contemporaines*, 32, p. 57-71.

COLLECTIF, 2005, « Sénégal 2000-2004. L'alternance et ses contradictions », *Politique Africaine*, 96, mars, 232 p.

CONTAMIN B., 1997, « Entreprises publiques et désengagement de l'État en Côte-d'Ivoire. À la recherche des privatisations », dans Contamin B., Memel-Fotê H. (éds.), *Le modèle ivoirien en questions. Crises, ajustements, recompositions*, Paris, Karthala-ORSTOM, p. 89-108.

COPANS J., 2000, « Mourides des champs, Mourides des villes, Mourides du téléphone portable et de l'Internet. Les renouvellements de l'économie politique d'une confrérie », *Afrique contemporaine*, 194, p. 24-33

COURET D., 1997, « Territoires urbains et espace public à Abidjan. Quand gestion urbaine et revendications citoyennes composent », dans Contamin B., Memel-Fotê H. (éds.), *Le modèle ivoirien en questions. Crises, ajustements, recompositions*, Paris, Karthala-ORSTOM, p. 429-458.

CRUISE O'BRIEN D., 1992, « Le contrat social sénégalais à l'épreuve », *Politique africaine*, 45, mars, p. 9-20.

DEMBELE O., 1997, « Le modèle d'urbanisme ivoirien face à la crise économique. Observations à propos de l'habitat métropolitain », dans Contamin B., Memel-Fotê H. (éds.), *Le modèle ivoirien en questions. Crises, ajustements, recompositions*, Paris, Karthala-ORSTOM, p. 483-514.

DEMBELE O., 1998, *Des initiatives locales aux plans des villes. Synthèse régionale Afrique de l'Ouest à partir des études de cas et de discussions*, ONG Cités Urbaines.

DEVISME L., 2000, « La centralité, entre configurations et interactions », dans Lévy J., Lussault M. (dir.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*, Paris, Belin, 351 p.

DIAMBRA-HAUHOUCOT A., 1972, « Le commerce de détail dans l'agglomération d'Abidjan », *Les Annales Universitaires d'Abidjan*, série G, tome IV, p. 39-88.

DIAW T., 2001, « Dakar, espace rural – urbain, territoires à reconquérir », *Quotidien Le Soleil*, 10-11 mars.

DIOP A., 2007, « Quelles centralités pour la ville de Dakar ? », *Revue nord-méditerranéenne*, 26, p. 75-92.

DIOP M.C., DIOUF M., 1993, « Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal », dans Dubresson A., Jaglin S. (éds.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire*, Paris, Karthala, p. 102-125.

DIOP M.C., 2006, « Le Sénégal à la croisée des chemins », *Politique Africaine*, 104, décembre, p. 103-126.

DIOUF I., 2001, « Financement public et exploitation privée : l'exemple des gares routières de Petersen et Lat-Dior », dans *Actes de SITRASS VI*, Lyon/Arcueil, CNRS-LET/INRETS, p. 113-126.

DIOUF I., 2002, « C comme Car rapide ou les tentatives d'intégration du transport artisanal », dans Godard X., *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara : le temps de la débrouille et du désordre inventif*, Paris/Arcueil, Karthala/INRETS, p. 45-56.

DOSSIER « Les services publics urbains marchands », 1991, *Villes en Développement*, 12, juin.

DOSSIER « Les opérateurs de services urbains marchands », 1993, *Villes en Développement*, 20, juin.

DOSSIER « Efficacité des services urbains », 1998, *Villes en Développement*, 42, décembre.

DOSSIER « Gouvernances », 1998, *Annales de la Recherche Urbaine*, 80-81, décembre.

DOSSIER « Le foisonnement associatif », 2001, *Annales de la Recherche Urbaine*, 89, juin.

DOSSIER « L'État en voie de privatisation », 1999, *Politique Africaine*, 73, mars.

DURET E., 1997, « Abidjan et Accra : tutelles financières comparées », *Villes en développement*, 36, juin, p. 6-7.

DURAND F., DIOUF M. B., 1980, « Quels transports urbains dans le tiers monde ? "Cars rapides" à Dakar », Dakar, ENDA, p. 54-80 [études et recherches].

EBIN V., 1992, « À la recherche de nouveaux « poissons ». Stratégies commerciales mourides par temps de crise », *Politique Africaine*, 45, mars, p. 86-99.

FARVACQUE-VITKOVIC C., GODIN L., 2000, « L'avenir des villes africaines », *Annales de la Recherche Urbaine*, 26, juin.

FISSETTE J., 1997, « Les infrastructures réinventées : les technologies de gouvernement de la banque mondiale », dans Gariépy M. et Marié M. (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* Paris, L'Harmattan, p. 193-216.

GELLAR Sh., 2002, « Pluralisme ou jacobinisme : quelle démocratie pour le Sénégal ? », dans Diop M.C., *Le Sénégal contemporain*, Paris, Karthala, p. 505-528.

GODARD X., 2002a, « Les transports à Dakar vers une intégration lente », dans Diop M.C., *La société sénégalaise entre le local et le global*, Paris, Karthala, p. 657-685.

GODARD X., 2002b, « D comme Dakar ou le bilan mitigé d'une ville pilote », dans Godard X., *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara : le temps de la débrouille et du désordre inventif*, Paris/Arcueil, Karthala/INRETS, p. 57-72.

GRÉGOIRE E., 1994, « Démocratie, État et milieux d'affaires au Niger », *Politique Africaine*, 56, décembre, p. 94-107.

GUEYE Ch., 2003, « Café et pain Touba : entreprenariat individuel, action collective et croyances dans l'économie réelle de Touba », dans Kobou G. (dir.), *Les économies réelles en Afrique*, Dakar, Codesria, p. 281-292.

HAERINGER P., 1985, « Vingt-cinq ans de politique urbaine à Abidjan ou la tentation de l'urbanisme intégral », *Politique Africaine*, 17, p. 20-40.

HAERINGER P., 2000, « Abidjan : quatre cercles plus un », dans Dureau F., Dupont V., Lelièvre É., Lévy J.-P., Lulle T. (coord.), *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*, Paris, Anthopos/IRD, p. 73-80.

HAZEMANN Y., 1991, « Routes et routiers du Sénégal au XX^{ème} siècles. Les sources de l'histoire des transports », dans D'Almeida-Topor H., Chanson-Jabeur Ch., Lakroum M. (éds.), *Les transports en Afrique. XIX-XX^{ème} siècles*, Paris, L'Harmattan, p. 211-221.

HARRE D., 2001, « Formes et innovations organisationnelles du grand commerce alimentaire à Abidjan, Côte d'Ivoire », *Autrepart*, 19, p. 115-132.

HENRY A., 1993, « Les privatisations, nouvelle "sorcellerie" des Blancs ? », *Afrique Contemporaine*, 165, janvier-mars, p. 10-18.

HENRY A., 1997, « Des entreprises performantes en Afrique, modèle de gouvernance », *Afrique Contemporaine*, 181, 1^{er} trimestre, p. 12-24.

JACQUET P., 2003, « Promouvoir les partenariats public-privé », *Forum mondial de l'eau à Kyoto*.

JAGLIN S., 1999, « Gestions urbaines à Windhoek (Namibie) et Luzaka (Zambie). Deux complexes réformateurs métissés », dans Gervais-Lambony P., Jaglin S., Mabin A. (éds.), *La question urbaine en Afrique australe. Perspectives de recherche*, Paris, Karthala-IFAS, p. 141-165.

JAGLIN S., 2005, « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », dans Bacque M.-H., Rey H., Syntomer Y. (éds.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 271-291.

KAYSER B., TRICART J., 1957, « Rail et route au Sénégal », *Annales de Géographie*, 356, p. 328-350.

KOTZE R., 2000, « Government facilitation of public-private infrastructure projects: Lessons from South Africa », *Journal of Project Finance*, 6 (1).

LE BRIS É., 1999, « La construction municipale en Afrique », *Politique Africaine*, 74, juin, p. 6-12.

LE BRIS É., LULLE T., 2000, « L'action publique à l'épreuve des pratiques », dans Dureau F., Dupont V., Lelièvre É., Lévy J.-P., Lulle T. (coord.), *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*, Paris, Anthopos/IRD, p. 321-341

LECLERC-OLIVE M., 2005, « Décentralisation et réformes de l'État, à l'épreuve des pratiques de coopération », dans GEMDEV et Université du Mali, *Mali-France. Regards sur une histoire partagée*, Paris, Donniya-Karthala, p. 280-299.

LEFEBVRE H., 1968, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos.

LE GOIX R., 2001, « Les "communautés fermées" dans les villes des États-Unis. Aspects géographiques d'une sécession urbaine », *L'Espace Géographique*, 30 (1), p. 81-93.

LETTRE DE MOST, 1996, « Spécial Habitat II », 6/7, juin.

LEWIS P., 1991, « Partenariat public-privé et revitalisation des zones commerciales », *Cahiers de géographie du Québec*, 35 (95), p. 415-426.

LOMBARD J., 2003, « Des dérives du système des transports sénégalais à la catastrophe du Joola », *Afrique Contemporaine*, 207, automne, p. 165-184.

LOMBARD J., 2006, « Enjeux privés dans le transport public d'Abidjan et de Dakar », *Géocarrefour*, 81 (2), p. 167-174.

LOMBARD J., NINOT O., 2002, « Impasses et défis dans le transport routier », dans Diop M.C., *La société sénégalaise entre le local et le global*, Paris, Karthala, p. 109-162.

LOMBARD J., STECK B., 2004, « Quand le transport est d'abord un lieu », *Autrepart*, 32 (4), p. 3-19.

LOMBARD J., SAKHO P., BRUEZ F., BAILLON F., 2004, « Les rues de Dakar : espaces de négociation dans le transport urbain », *Autrepart*, 32 (4), p. 115-134.

MANDON-ADOLEHOUME B., 1994, « Service privé et service public : résultats et perspectives. Les expériences africaines et brésiliennes du transport collectif urbain », dans Godard X. (dir.), *Les transports dans les villes du Sud. La recherche de solutions durables*, Paris, Karthala/CODATU, p. 127-147.

MBODJI M., 2002, « Le Sénégal entre ruptures et mutations. Citoyennetés en construction », dans Diop M.C., *Le Sénégal contemporain*, Paris, Karthala, p. 575-600.

MBOW L.S., 1999, « Entre Plateau et Médina : un programme d'aménagement urbain à Dakar - L'expérience du réaménagement de l'îlot Petersen à Dakar », *Cahiers d'outre-mer*, 52 (205), janvier-mars, p. 75-92.

NDIAYE M., 1992, « La création d'une autorité organisatrice des transports à Dakar », in *Actes de SITRASS II*, Lyon-Arcueil, CNRS-INRETS, p. 197-202.

NIANGORAN (B.), 1969, « Les Ébrié et leur organisation politique et traditionnelle », *Annales de l'Université d'Abidjan*, p. 53-55.

OYUGI W.-O., 2001, « Decentralization in Africa: Trends and Prospects for the Twenty-First Century », dans Edgington D.W., Fernandez A. L., Hoshino C.P. (ed.), *New Regional Development Paradigms. New Regions: Concepts, Issues, and Practices*, Westport, Greenwood Press, 3, p. 95-122.

ORI B., 1997, « Crise, gestion municipale et participation populaire ou jeux de pouvoir dans la ville », dans Contamin B., Memel-Fotê H., (éds.) *Le modèle ivoirien en questions. Crises, ajustements, recompositions*, Paris, Karthala-ORSTOM, p. 417-428.

OSMONT A., 1998, « La "governance" : concept mou, politique ferme », *Annales de la Recherche Urbaine*, 80-81, décembre, p. 18-26.

OSMONT A., 2001, « Is Small so Beautiful? Les ambiguïtés du paradigme localiste », *Annales de la Recherche Urbaine*, 86, p. 146-149.

COLLECTIF, 1998, « Entretien avec D. Béhar », dans *Ville et développement. Le territoire en quête de sens*, Paris, Editions Textuel.

POYAU A., 2005, « Les récentes mutations des marchés urbains dans la capitale économique ivoirienne », *Espace-Populations-Sociétés*, 1, p. 111-116.

PAULAIS T., 1998, « Le marché dans la ville d'Afrique Noire (équipements publics et économie locale) », *Annales de la Recherche Urbaine*, 80-81, p. 35-41

PETRELLA R., 2003, « Pour un nouveau PPP : le partenariat public-privé », *Forum mondial de l'eau à Kyoto*.

PRUD'HOMME R., 1996, « La gestion des mégapoles », *Le courrier du CNRS Ville*, 82, mai, p. 174-176.

SAKHO P., 2007, « Renouveau urbain à Dakar : vers l'émergence d'une nouvelle centralité dans un quartier d'habitat planifié, le Point E ? », dans Piermay J.-L., Sarr C. (éds.), *La ville sénégalaise. Une invention aux frontières du monde*, Paris, Karthala, p. 75-95.

SASSEN S., 1999, « La métropole : site stratégique et nouvelle frontière », *Cultures et Conflits*, 33-34, p. 123-133.

STECK J.-F., 2005, « Abidjan et le Plateau : quels modèles urbains pour la vitrine du "miracle" ivoirien ? », *Géocarrefour*, 80 (3), p. 215-226.

STREN R., 1993, « Les collectivités locales urbaines en Afrique », dans Stren R., White R. (dir.), *Villes africaines en crise. Gérer la croissance urbaine au sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan, p. 32-49.

TEURNIER P., 1999, « Révision du cadre institutionnel des transports urbains à Dakar : un processus délicat », dans *Actes de SITRASS V*, Lyon-Arcueil, CNRS-INRETS, p. 311-317.

TEURNIER P., MANDON-ADOLEHOUME B., 1994, *L'intégration du transport artisanal dans un service public de transport urbain : le cas de Dakar*, Paris, INRETS/CODATU, 116 p. [coll. Transports, Transfert, Développement, n° 8].

THIOUB I., DIOP M.C., BOONE C., 1997, « La libéralisation de l'économie et les luttes d'intérêts au Sénégal », *Sociétés Africaines et Diaspora*, 5, p. 5-43.

TRIBILLON J.-F., 2001, « L'expertise européenne balance entre deux modèles de gestion urbaine », *Annales de la Recherche Urbaine*, 86, p. 144-145.

TRIBILLON J.-F., 2003, « Afrique atlantique : de l'urbanisme colonial au développement urbain », *Urbanisme*, 332, p. 27-31.

VERDEIL V., 1998, « L'équité territoriale », *L'Espace Géographique*, 20 (3), p. 204-216.

ZORO B.N., MARTEAU J.-F., 1999, « Points et perspectives des transports urbains à Abidjan », dans *Actes de SITRASS V*, Lyon/Arcueil, CNRS-LET/INRETS, p. 319-327.

ZORO O., ZOUHOULA BI M.R., 2006, « Les gares routières et les acteurs para-institutionnels à Abidjan », Communication au colloque *SITRASS VIII*, Ouagadougou, 13-15 novembre.

III - ÉTUDES, RAPPORTS ET DOSSIERS

AUA-DCGTx, 1998, *Enquête socio-économique sur les marchés de détail d'Abidjan. Analyse des indicateurs communaux*, Abidjan.

ARRAGAIN F., 2003, *De la "maîtrise d'œuvre sociale" dans les processus d'aménagement urbain des espaces verts en milieu urbain dakarois*, Université de Paris I, IEDES, 105 p. [Rapport de 3^{ème} cycle Aménagement local et dynamiques territoriales dans les PED].

BIPE-TER, 2000, *Impact social de la crise née des systèmes de déplacements à Dakar*, Dakar, CETUD, 54 p. + annexes.

BIT, 1987, *Premier séminaire national pour la promotion du secteur informel en Côte d'Ivoire*, Abidjan, BIT, Programme mondial de l'emploi, Service de la technologie et de l'emploi, 12-17 octobre.

BNETD, 1994, *Étude de préféabilité du projet nouvelle gare routière d'Abidjan*, Abidjan, 106 p.

BNETD, 1996, *Aperçu sur la commune du Plateau*, Abidjan.

BNETD, 1997, *Proposition pour favoriser la réalisation et la gestion des marchés communaux par le secteur privé*, Abidjan.

BOTTI BI C.T., 1998, *Logiques et stratégies d'intégration des villages ébrié à la métropole d'Abidjan. L'étude des cas des villages de la commune de Cocody*, Abidjan, Université de Cocody, 187 p. [Mémoire de maîtrise de géographie].

BULTYNCK P., 1998, *Transports urbains – Plan de développement stratégique 1998-2002*, Washington, Banque mondiale, 19 p. + annexes [document de travail SSATP n°35F].

BURGER C., 2007, *Mise en place d'une autoroute à péage à Dakar. Un projet ambitieux*, Université Lyon II, 110 p. [Mémoire de Master I de géographie].

CENTRE FOR DEVELOPMENT AND ENTERPRISE, 1998, *Response by CDE to the Government's White Paper on Local Government*, June.

CERTU, 2003, *Centralités dans la ville en mutation*, Paris, Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, 214 p. [Débats n°39].

CETUD, 2000, *Enquête sur la mobilité, le transport et les services urbains à Dakar*, Dakar, Rapport final d'analyse, 201p.

CETUD, 2001 *Programme prioritaire d'aménagement d'infrastructures de transport urbain*, Dakar, CETUD/AFD, 134 p. [Rapport final phase 1].

CETUD, 2003, *Charte sur la mobilité urbaine*, Dakar, CETUD, juin.

DCGTx, 1989, *Enquête socio-économique sur les marchés d'Abidjan. Analyse des indicateurs communaux*, Abidjan.

DELAFOSSE M., 2003, *Les relations centre – périphéries à travers le transport de personnes et de marchandises : l'exemple des communes de Keur Massar et Malika*, Université de Lille I, UFR de géographie, 94 p. [Mémoire de maîtrise de géographie].

DUFILH C., 2003, *Marchés urbains et décentralisation : le cas du marché Castors à Dakar (Sénégal)*, Université de Provence, 127 p. [Mémoire de maîtrise de géographie].

ENDA GRAF, 2003, *Mise en perspective sur la stimulation d'une concertation locale autour des enjeux du transport entre acteurs de la CAGY*, Dakar, ENDA GRAF, 14 p. [Document interne].

ENDA, 2001, *Une Afrique s'invente : recherche populaire et apprentissage de la démocratie*, Paris-Dakar, Karthala-ENDA GRAF, 321 p.

GUEYE C., 1999, *L'organisation de l'espace dans une ville religieuse : Touba (Sénégal)*, Université Louis Pasteur de Strasbourg, 650 p. [Thèse de doctorat de géographie, 2 tomes].

GUILBERT B., 2003, *Importation de véhicules d'occasion à Dakar et impacts urbains*, Université de Lille I, 88 p. [Mémoire de maîtrise de géographie].

JANIQUE E., 1998, *Formes de la demande et modes de gestion des services d'eau potable en Afrique subsaharienne : spécificité des milieux semi-urbains*, Marne-la-Vallée, École Nationale des Ponts et Chaussées, 294 p. [Thèse de doctorat].

LETELLIER A., 2005, *La gare routière des Parcelles Assainies de Dakar. L'aménagement d'une tête de ligne pour la desserte de banlieue dans un contexte de crise du transport urbain*, Université de Paris I, 127 p. + annexes [Mémoire de Magistère d'aménagement].

MINISTÈRE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'URBANISME, 1994, *Grand Abidjan : études d'urbanisme pour l'actualisation du schéma directeur d'Abidjan. Étude n°2 phase 1. Identification du statut foncier des terrains d'extension*, Abidjan, 173 p.

MINISTÈRE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'URBANISME, 1994, *Grand Abidjan : études d'urbanisme pour l'actualisation du schéma directeur d'Abidjan. Étude n°3 phase 1. Analyse de l'évolution de l'occupation du sol*, Abidjan, 49 p.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DU PLAN, 1995a, *Gestion et maintenance des infrastructures des gares multimodales de Petersen, des îlots 3 et 4 du site de Lat-Dior et du stationnement du Plateau*, Dakar, Programme de Gestion et de Développement Urbain, 4 p.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DU PLAN, 1995b, *Termes de références pour une étude sur le stationnement dans la zone du Plateau*, Dakar, Programme de Gestion et de Développement Urbain, 5 p.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DU PLAN, 1996, *Compte-rendu de la réunion du mardi 26 mars 1996 sur l'aménagement de l'îlot Petersen*, Dakar, Programme de Gestion et de Développement Urbain, 2 p.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, 2004, *Projections de population du Sénégal issues du recensement de 2002*, Dakar, DPS, 36 p.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, 2004, *Situation économique et sociale du Sénégal. Edition 2002-2003*, Dakar, DPS, 197 p.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, 1996, *Textes de lois de la décentralisation : loi fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville*, Dakar.

MINISTÈRE DU LOGEMENT, DU CADRE DE VIE ET DE L'ENVIRONNEMENT, 1996, *Grand Abidjan : études d'urbanisme pour l'actualisation du schéma directeur d'Abidjan. Étude n°1 phase 1. Mode d'occupation du sol des communes périphériques : Anyama, Grand-Bassam, Bingerville, Sogon*, Abidjan, 34 p.

MINISTÈRE DU LOGEMENT, DU CADRE DE VIE ET DE L'ENVIRONNEMENT, 1996, *Grand Abidjan : études d'urbanisme pour l'actualisation du schéma directeur d'Abidjan. Étude n°4 phase 1. Bilan-diagnostic urbain*, Abidjan, 153 p.

MINISTÈRE DU LOGEMENT, DU CADRE DE VIE ET DE L'ENVIRONNEMENT/BNETD, 2000, *Grand Abidjan : études d'urbanisme pour l'actualisation du schéma directeur d'Abidjan. Étude n°5 phase 1. Schéma de structure*, Abidjan, 71 p.

MINISTÈRE DU PLAN, 1976, *Les vendeurs et vendeuses des marchés d'Abidjan*, Abidjan.

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS, DE L'URBANISME ET DES TRANSPORTS, 1974, *Communication en Conseil interministériel sur les transports routiers*, Dakar, Direction des Transports, 54 p.

MINISTÈRE DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 2001, *Plan directeur d'urbanisme de la région Dakar horizon 2025 : bilan du PDU de Dakar 2001*, Dakar, 25 p. [Rapport provisoire].

MINISTÈRE DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 2001, *Plan directeur d'urbanisme de la région Dakar horizon 2025 : analyse et synthèse des données urbaines et régionales*, Dakar, 131 p. + annexes [rapport provisoire].

NDIAYE M., 1998, *Le marché et son espace dans l'agglomération dakaroise*, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 200 p. [Thèse de doctorat en géographie].

NDIAYE L., 2002, *Une structure institutionnelle nouvelle et opérationnelle à Dakar - Premiers enseignements*, Washington, Banque mondiale, p. 25-33 [document de travail SSATP n°69].

NGOM M.C., 2001, *Les marchés enjeux politiques et économiques dans la gestion communale : le cas de Pikine*, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 84 p. [Mémoire de maîtrise de géographie].

OCDE, 1987, *Gestion et financement des services urbains*, Paris, 110 p.

OCDE, 1991, *Infrastructures urbaines : comment les financer ? Comment les gérer?*, Paris, 97 p.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, 1999, *La gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de distribution (eau, gaz, électricité)*, Genève, Bureau international du travail, 124 p. [Rapport de la réunion tripartite sur le sujet].

POLYCONSULT INGÉNIÉRIE-OSCARE AFRIQUE, 1999, *Étude de restructuration des gares routières dans l'agglomération de Dakar, y compris le déplacement en périphérie des fonctions interurbaines des gares routières de Pompiers et de Colobane*, Dakar, CETUD.

POPESCO-CDCI, 2001, *Programme prioritaire d'aménagement d'infrastructures de transport urbain - Agglomération de Dakar*, Dakar, CETUD, 134 p. [Rapport final].

PLAN URBAIN, 1988, *Services urbains et gestion locale*, Paris, La Documentation Française, 99 p.

POYAU A., 2000, *Mutations des marchés de la ville d'Abidjan : entre gestion et aménagement. Le cas du marché de Marcory*, Université de Provence, 129 p. [Mémoire de maîtrise de géographie].

POYAU A., 2006, *Les marchés urbains de vente au détail : un nouvel enjeu du projet urbain ? Confrontations des modes de gestion et des aménagements dans les villes de Marseille et Abidjan*, Université de Provence [Thèse de doctorat de géographie].

PROGRAMME DE GESTION URBAINE, 1991, *Prospectus révisé : renforcement des capacités de gestion urbaine pour les années 1990*, New York, Nations Unies, 39 p.

SAGNA D., 2002, « Le fonds de développement des transports urbains », dans *Séminaire de lancement du programme d'amélioration de la mobilité urbaine*, Dakar, CETUD, 7 p.

SALLIOT E., 2003, *De l'analyse d'un dispositif local de transport à la formulation d'une stratégie collective de changement, itinéraire d'une recherche-action*, Paris, IEDES, 103 p. + bibliographie [Rapport de 3^{ème} cycle Aménagement local et dynamiques territoriales dans les PED].

SECK S.M., 2003, *Stratégies et productions spatiales du transport collectif à Dakar*, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 70 p. [Mémoire de DEA de géographie].

SERVICE TECHNIQUE DE L'URBANISME, 1987, *Les services urbains : orientation bibliographique*, Paris, Editions du STU, 28 p.

SSATP, 2000, *Etude régionale sur l'organisation, le financement et la rentabilité des micro-entreprises de transport urbain en Afrique subsaharienne. Le cas des Gbakas à Abidjan*, New York, Banque mondiale et Commission économique pour l'Afrique.

TALL M., 2000, *Les investissements immobiliers à Dakar des émigrés sénégalais*, Université Louis Pasteur de Strasbourg, 553 p. [Thèse de doctorat de géographie].

TANO K., POKOU K., KOMENA K., 1998, *Analyse économique et financière des opérations de construction et d'exploitation des marchés centraux communaux*, Université d'Abidjan-Cocody, CIRES, septembre, 27 p. [Version provisoire].

VERGES J.-F., 2004, *L'évolution des contrats de délégation des services publics d'eau et d'électricité en Afrique. Modalités contractuelles et institutionnelles*, ICEA/ISTED, 68 p. [Rapport principal].

VILLE DE DAKAR, 2000, *Projet de contrat d'affermage des pôles d'échanges de Lat-Dior et Petersen*, 10 p.

WORLD BANK, 1995, *Better Urban Services. Finding the Right Incentives*, Washington, D.C., 84 p.

ZORO B.N., 2002, *Transports urbains et coordination institutionnelle – Premiers enseignements*, Washington, Banque mondiale, p. 35-46 [document de travail SSATP n°69].

ZOUHOULA BI M.R., 1996, *Gestion et aménagements des grands marchés d'Abidjan*, Université d'Abidjan-Cocody, 79 p. [Mémoire de maîtrise].

ZOUHOULA BI M.R., 2003, *Dynamiques urbaines et besoins de transport collectif dans le district d'Abidjan*, Université d'Abidjan-Cocody, 33 p. [Mémoire de DEA de géographie].

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Histoire de la croissance urbaine d'Abidjan	39
Figure 2 : Grands axes et villes importantes de l'agglomération de Dakar	40
Figure 3 : Gares routières de l'agglomération de Dakar	60
Figure 4 : L'espace des gares routières d'Adjamé (Abidjan)	61
Figure 5 : Les gares routières d'Abidjan	62
Figure 6 : Localisation des gares de Petersen et Lat-Dior au Plateau (Dakar)	79
Figure 7 : Comparaison interrégionale du réseau bitumé selon la superficie de la région d'implantation (Sénégal)	89
Figure 8 : Grandes infrastructures de transport au Sénégal	100
Figure 9 : Localisation des coopératives gouro à Abidjan	113
Figure 10 : Villes et communes d'arrondissement de l'agglomération de Dakar	152
Figure 11 : Villes de l'agglomération d'Abidjan	153
Figure 12 : Marchés de ville et marchés d'arrondissement à Dakar	167
Figure 13 : Les marchés d'Abidjan	168
Figure 14 : Taxis officiels et taxis clandos dans l'agglomération de Dakar	279

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Comparaison des prérogatives du CETUD et de l'AGETU	204
Tableau 2 : Gares routières de l'agglomération de Dakar officiellement recensées en 2000-2005	267

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE.....	9
PRÉFACE	11
INTRODUCTION GÉNÉRALE LA PRIVATISATION <i>MADE IN AFRICA</i> DES SERVICES URBAINS	19
I - LA PRIVATISATION EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : ÉTAT DE LA QUESTION, ÉVOLUTION DES DISCOURS.....	20
1.1. DE LA « PRIVATISATION SANCTION » A UN MODE D'INTERVENTION GENERALISE	20
1.2. DE LA PRIVATISATION DES SOCIETES D'ÉTAT A CELLE DES SERVICES ET INFRASTRUCTURES URBAINES.....	21
1.3. PRIVATISATION ET DECENTRALISATION.....	22
1.4. LA PRIVATISATION : UN PROCESSUS DIFFERENCIE SELON LES ÉTATS ET LES VILLES CONSIDERES	23
II - PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE.....	24
2.1. POUR UN NOUVEAU PARADIGME DU GOUVERNEMENT LOCAL ?.....	25
2.2. RENFORCEMENT OU ATTENUATION DES DISPARITES SOCIO-SPATIALES ?	28
2.3. POUR UNE REINVENTION DU MODELE DE SERVICE PUBLIC ?.....	29
III - QUESTIONNEMENT MÉTHODOLOGIQUE.....	30
3.1. UNE DEMARCHE EMPIRIQUE ET CRITIQUE.....	30
3.2. UNE DEMARCHE COMPARATIVE	31
3.3. GUIDES ET GRILLES COMMUNS.....	32
3.4. UNE APPROCHE TRANSVERSALE.....	33
IV - DONNÉES CONTEXTUELLES	34
4.1. ABIDJAN	34
4.2. DAKAR.....	35
PARTIE I MONTÉE DES ENTREPRENEURS NATIONAUX.....	41
MINIBUS ET TAXIS À ABIDJAN ET DAKAR : 50 ANS DE LUTTE POUR LA RECONNAISSANCE DU SECTEUR PRIVÉ	43

I - UNE PROGRESSION LENTE ET DIFFUSE	43
1.1. DAKAR : DE LA LUTTE POUR EXISTER A L'OMNIPRESENCE DANS LE PAYSAGE URBAIN	44
1.2. ABIDJAN : LA RESISTANCE DE LA COMPAGNIE PUBLIQUE A LA DOMINATION DU PRIVE	48
II - LES GARES ROUTIÈRES : DES LIEUX DE LUTTE POUR LA RECONNAISSANCE.....	51
2.1. LES RUES A DAKAR : ESPACES DE TOUS LES ARRETS	51
2.2. QUE RESTE-T-IL DES GARES PUBLIQUES A DAKAR ?	53
2.3. LA GARE D'ADJAME, POLE CENTRAL D'ABIDJAN	54
2.4. QUAND LES <i>WORO-WORO</i> ET LES <i>GBAKA</i> S'INSTALLENT PARTOUT	56
2.5. DU TRANSPORT A LA PREDATION : LES SYNDICATS A ABIDJAN	56
LA SAGES À DAKAR. UN OPÉRATEUR PRIVÉ POUR UNE GESTION TROUBLE DES GARES ROUTIÈRES.....	63
I - UN PROJET D'AMÉNAGEMENT PORTÉ PAR LES BAILLEURS DE FONDS INTERNATIONAUX.....	64
1.1. DEUX GARES POUR ACCUEILLIR LA SOTRAC ET REMPLACER LES « GARAGES » SAUVAGES	65
1.2. COMMENT LA FAILLITE DE LA COMPAGNIE DE TRANSPORT PUBLIC ENTRAINE LA REAFFECTATION DES SITES !	66
II - UN OPÉRATEUR PRIVÉ BIENVENU.....	67
2.1. LA DELEGATION A UN OPERATEUR PRIVE : UN MODE DE GESTION DANS L'AIR DU TEMPS	67
2.2. UNE LONGUEUR D'AVANCE POUR DES SOCIETES CANADIENNES SPECIALISEES DANS LE STATIONNEMENT	69
2.3. UN OPERATEUR EXTREMEMENT BIEN INFORME MAIS PARTICULIEREMENT DISCRET	70
2.4. L'EXPLOITATION DES SITES PAR LA SAGES : GESTION OPAQUE POUR UNE AFFAIRE RENTABLE.....	71
2.5. UNE NECESSAIRE COLLABORATION AVEC LES REGROUPEMENTS DE CHAUFFEURS	72
III - LES INTÉRÊTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES À LA GESTION DE LA SAGES.....	74
3.1. UN DOSSIER JUTEUX POUR LA VILLE DE DAKAR.....	74
3.2. LA COMMUNE DU PLATEAU IGNOREE OU PARTIE PRENANTE ?.....	76
<i>MOURIDOU LAHI</i> OU LES LOGIQUES D'INVESTISSEMENT DES MOURIDES DANS LE TRANSPORT AU SÉNÉGAL	81
I - UNE VISIBILITÉ CROISSANTE DANS LE TRANSPORT.....	83
II - LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LA PROGRESSION DES OPÉRATEURS MOURIDES	86

III - L'ARRIVÉE DES MOURIDES ET DE NDIAGA NDIAYE DANS LE TRANSPORT URBAIN	89
IV - TRANSPORTER POUR TOUBA	92
V - LES MARABOUTS TRANSPORTEURS.....	95
VI - LES GARES ROUTIÈRES AUX MAINS DES MOURIDES ?.....	97
LA MAINMISE DES COOPÉRATIVES GOURO SUR LE MARCHÉ DE GROS À ABIDJAN.....	101
I - UN CONTEXTE FAVORABLE À L'ESSOR DU MOUVEMENT COOPÉRATIF.....	101
1.1. L'ÉCHEC DU MODÈLE ÉTATIQUE DE RAVITAILLEMENT DES VILLES	102
1.2. DES DIOULA AUX COOPÉRATIVES GOURO : UN PARTAGE DES RÔLES.....	102
II - LES COOPÉRATIVES GOURO : UNE AFFAIRE DE FEMMES	103
2.1. LA TRANSFORMATION D'UN ESPACE SOUS-EQUIPE EN UN VÉRITABLE MARCHÉ URBAIN	103
2.2. DES RÉSEAUX D'APPROVISIONNEMENT AUX RAMIFICATIONS ETHNIQUES ET FAMILIALES.....	104
III - LES FEMMES GOURO : DE NOUVELLES NANA BENZ ?	105
3.1. DES COOPÉRATIVES IRRIGUANT PROGRESSIVEMENT TOUTES LES COMMUNES D'ABIDJAN	105
3.2. LE FONCIER : UN ENJEU MAJEUR	107
3.3. RISQUE DE RÉCUPÉRATION POLITIQUE	108
3.4. LA CRÉATION D'UN RÉSEAU NATIONAL ET TRANSNATIONAL DE RAVITAILLEMENT	109
LES TENTATIVES DE CONFISCATION DES SERVICES URBAINS PAR LE POUVOIR COUTUMIER À ABIDJAN.....	115
I - DU DÉVELOPPEMENT DE LA MÉTROPOLE ABIDJANAISE À LA GENÈSE DU « PROBLÈME ÉBRIÉ »	116
1.1. L'URBANISATION D'ABIDJAN : DES PLANS D'URBANISME DIRECTEURS EXIGEANTS EN TERRE.....	116
1.2. LA LÉGITIMITÉ FONCIÈRE ÉTATIQUE ET LA TENURE COUTUMIÈRE : UNE HIERARCHIE PEU MARQUÉE.....	116
1.3. L'INTÉGRATION URBAINE DES ÉBRIÉS : UNE TENDANCE LOURDE POUR LA MÉTROPOLE	117
<i>Un statut « d'extraterritorialité » pour les villages ébriés ?</i>	<i>118</i>
<i>L'aménagement des villages ébriés : un droit ou une exception ?</i>	<i>118</i>
1.4. L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE DES VILLAGES ÉBRIÉS : UN LEURRE ?.....	119
II - L'ÉMERGENCE DES FORCES DE PRESSION AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ ÉBRIÉE.....	119

2.1. LES REVENDICATIONS DE LA JEUNESSE VILLAGEOISE ET LA FRAGILISATION DE L'ORDRE SOCIOPOLITIQUE TRADITIONNEL	119
2.2. DES ASSOCIATIONS POUR DES REVENDICATIONS D'ORDRE GENERAL	120
2.3. DES INCURSIONS POLITIQUES REUSSIES : ET APRES ?.....	121
III. UN INTÉRÊT ACCRU POUR LA GESTION DES SERVICES URBAINS MARCHANDS.....	122
3.1. LES ACTEURS INCONTOURNABLES DU MARCHÉ FONCIER ABIDJANAIS.....	122
3.2. LES MARCHÉS URBAINS, UNE RESSOURCE CAPITALE POUR LES COMMUNAUTÉS VILLAGEOISES.....	124
3.3. LA GESTION DES GARES ROUTIÈRES : UNE SOURCE DE REVENUS SUBSIDIAIRE.	126
3.4. DE L'EFFECTIVITÉ DE LA REAFFECTATION DES RESSOURCES COLLECTÉES	127
PARTIE II CONFLITS DE COMPÉTENCES ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	131
DAKAR ET ABIDJAN : LES INGRÉDIENTS D'UNE GESTION RECOMPOSÉE.....	133
I - DES DOCUMENTS D'AMÉNAGEMENT POUR PLANIFIER LA VILLE	134
1.1. DAKAR : DES PLANS DIRECTEURS NON SUIVIS D'EFFETS	134
<i>Un urbanisme de plan pour rationaliser l'occupation du territoire</i>	<i>134</i>
<i>Urbanisme de plan, coopérations transversales et gestion de proximité.....</i>	<i>135</i>
<i>Marchés et gares routières dans le PDU Dakar 2001 : des équipements dits polarisants.....</i>	<i>136</i>
<i>Un nouveau plan à horizon 2025 : un projet d'ensemble entre anticipation et intégration de l'existant.....</i>	<i>137</i>
1.2. ABIDJAN, DES SCHEMAS DIRECTEURS POUR ACCOMPAGNER LA CROISSANCE..	138
II. DÉCENTRALISATION ET ÉVOLUTION DES INSTITUTIONS.....	141
2.1. DAKAR : DES COMPÉTENCES PARTAGÉES ENTRE SIX VILLES ET QUARANTE-TROIS COMMUNES D'ARRONDISSEMENT.....	141
2.2. ABIDJAN : 10 COMMUNES ET UNE VILLE AUX FONCTIONS DE COORDINATION ET DE REPRÉSENTATION.....	144
III. LES TERMES D'UNE NOUVELLE GESTION À INVENTER.....	148
CONFLITS DE COMPÉTENCES ENTRE ACTEURS PUBLICS DANS LA GESTION DES MARCHÉS D'ABIDJAN ET DE DAKAR.....	155
I - LES CONSÉQUENCES DE LA DÉCENTRALISATION SUR LA GESTION DES MARCHÉS URBAINS	155
1.1. UNE REDEFINITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES SERVICES DE L'ÉTAT	155
1.2. LES TEXTES DE LOI : SOURCE DE MALENTENDUS ET OBJET DE REINTERPRÉTATION AU SENEGAL	157
II - UNE GUERRE POUR LE PATRIMOINE.....	158
III - LES EFFETS PERVERS DE LA RÉGIONALISATION.....	160
3.1. DAKAR OU UNE « CANTINISATION » POUSSÉE DE LA VILLE	160

3.2. LES MAIRES ENTREPRENEURS D'ABIDJAN ET L'ABSENCE D'INTERCOMMUNALITE	162
3.3. PRIVATISATION DE L'ESPACE PUBLIC ET INCENDIES EN SERIE	164
LA GARE INTERURBAINE AU CŒUR DES CONFLITS ENTRE LA MAIRIE D'ADJAMÉ ET LA VILLE D'ABIDJAN	169
I - LES FACTEURS D'ÉMERGENCE DU SITE DES GARES ROUTIÈRES À ADJAMÉ	170
1.1. ADJAME : UNE COMMUNE AU CŒUR DU SYSTEME DE TRANSPORT ABIDJANAIS	170
1.2. PLUSIEURS SITES POUR UNE MEME GARE ROUTIERE : UN PROJET QUI TARDE A SE CONCRETISER	171
II- DES RELATIONS DIFFICILES ENTRE LA VILLE D'ABIDJAN ET LA MAIRIE D'ADJAMÉ.....	172
2.1. LA VILLE D'ABIDJAN : UNE STRUCTURE DEVENUE ATONE AVEC L'AFFAIBLISSEMENT DE LA SOTRA.....	173
2.2. LA MAIRIE D'ADJAME PROFITE DE LA CONFUSION DES TEXTES POUR ELARGIR SON CHAMP D'ACTION	174
2.3. LA « GUERRE DES PREROGATIVES » TOUCHE EGALEMENT LA GESTION DES GARES ROUTIERES	175
LE MARCHÉ KERMEL À DAKAR OU LES FORMES DE RÉSISTANCE À LA PRIVATISATION D'UN ÉQUIPEMENT URBAIN	177
I - LE CONTEXTE.....	177
II - JEU D'ACTEURS, JEU DE « VILAINS » ?.....	179
2.1. LES BAILLEURS DE FONDS	179
2.2. LE MAITRE D'OUVRAGE : LE MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	179
2.3. LE MAITRE D'ŒUVRE : LA VILLE DE DAKAR.....	179
2.4. LA MAIRIE D'ARRONDISSEMENT DU PLATEAU	180
2.5. LA DIVISION HALLES ET MARCHES DE LA MAIRIE DE DAKAR.....	181
2.6. LE GESTIONNAIRE, LA SDIH	181
2.7. LE GROUPEMENT DES COMMERÇANTS DU MARCHÉ KERMEL.....	183
2.8. COMITE DE SURVEILLANCE ET DE COORDINATION (CSC) OU COMITE DE CONSULTATION DE SUIVI ET D'INFORMATION (CCSI).....	183
2.9. L'ASSOCIATION DES RIVERAINS DE KERMEL (ARK).....	184
III - LES FAITS.....	185
3.1. REFUS DE COOPERER DES COMMERÇANTS ET REMISE EN QUESTION DU MONTANT DES LOYERS	185
3.2. IMPUISSANCE DE L'OPERATEUR PRIVE ET RETRAIT FORCE	187
3.3. LE DOUBLE JEU DES POUVOIRS PUBLICS	188
3.4. DES INSTANCES DE REGULATION INOPERANTES	189
PARTIE III ARBITRAGES ENTRE ACTEURS PRIVÉS ET PUBLICS OU LA DIFFICILE RÉGULATION.....	193

DES INSTANCES DE RÉGULATION POUR QUOI FAIRE ? AVENIR DÉLICAT DANS LE TRANSPORT URBAIN (ABIDJAN, DAKAR)	195
I - LES CONTEXTES DE CRÉATION	197
1.1. LA PREMIERE AUTORITE : LE CONSEIL EXECUTIF DES TRANSPORTS URBAINS DE DAKAR (CETUD).....	198
1.2. LA « PETITE SŒUR » DU CETUD : L'AGENCE DES TRANSPORTS URBAINS (AGETU) D'ABIDJAN.....	199
1.3. DES PROCESSUS DE CREATION LONGS ET AMBIGUS	200
II - PRÉROGATIVES ET FINANCEMENTS : DES INSTANCES AVEC DES POUVOIRS ET SANS MOYENS ?	200
2.1. UN ENSEMBLE COMMUN MINIMUM.....	200
2.2. DES POUVOIRS LIMITES : DROLE DE JEU AVEC L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	205
2.3. DES FINANCEMENTS IMPORTANTS MAIS INCERTAINS	207
III - UNE AUTORITÉ POUR QUOI FAIRE ? FACE-À-FACE DÉLICAT AVEC LES PROFESSIONNELS.....	210
3.1. LES AGREMENTS ET LES LICENCES : ENJEU DE LA REGULATION PAR L'AUTORITE	211
3.2. LES GROUPEMENTS PROFESSIONNELS ET L'AUTORITE DE TRANSPORT : « L'AMOUR VACHE ».....	213
L'APPLICATION DU BOT AUX MARCHÉS D'ABIDJAN : FORMULE MAGIQUE OU CONCEPT DOUTEUX ?	217
I - DE L'USAGE DES BOT EN CÔTE D'IVOIRE	219
1.1. UN MODELE IMPORTE DES ÉTATS-UNIS EN VOIE DE DIFFUSION INTENSE	219
1.2. LES MARCHES BOT D'ABIDJAN.....	220
II - LES MODALITÉS DE LA CONTRACTUALISATION	224
2.1. LE GRE A GRE, UNE PRATIQUE TOUJOURS EN VIGUEUR EN DEPIT DES RECOMMANDATIONS	224
2.2. UNE DUREE DE CONCESSION TRES ELEVEE POUR UN RETOUR SUR INVESTISSEMENT RAPIDE	225
2.3. DES COUTS D'INVESTISSEMENT SOUS-EVALUES.....	225
2.4. LE PAIEMENT ANTICIPE DES PAS-DE-PORTE : LA PRINCIPALE SOURCE DE FINANCEMENT.....	227
2.5. LA PRIORITE AUX COMMERÇANTS IVOIRIENS : UNE CONDITIONNALITE DIFFICILE A RESPECTER.....	229
2.6. L'OPACITE DES CONTRATS.....	230
III - NOUVEAUX RÔLES DES AUTORITÉS MUNICIPALES OU DOUBLE JEU ?.....	233
3.1. DES ENGAGEMENTS CONTRACTUELS PEU RESPECTES.....	233
3.2. LE SOUTIEN AUX COMMERÇANTS DEMUNIS : UNE GAGEURE.....	235
3.3. LEUR PRINCIPALE PREOCCUPATION : RECUPERER LA REDEVANCE ANNUELLE.....	235
IV - LA RIPOSTE DES COMMERÇANTS	236

PARTIE IV RÉDUCTION OU RENFORCEMENT DES DISPARITÉS SOCIO-SPATIALES ?	241
DISPARITÉS SOCIO-SPATIALES RECOMPOSÉES ET CENTRALITÉS ÉMERGENTES : LES NOUVELLES CARTES D'UNE GESTION PRIVATISÉE	243
I - UNE VILLE ÉTALÉE ET SÉGRÉGUÉE.....	244
1.1. DES DISPARITES ANCIENNES ACTIVEES ET RECOMPOSEES EN PERIODE DE CRISE	244
1.2. ÉTALEMENT ET ECLATEMENT DE VILLES : UNE FORME SEGREGATIVE NON MAITRISEE	245
1.3. CHOIX D'IMPLANTATION DES EQUIPEMENTS ET RENFORCEMENT DES INEGALITES	247
II - UNE PRIVATISATION DES SERVICES URBAINS AU RISQUE DE DÉSÉQUILIBRES SPATIAUX.....	247
III - VERS L'ÉMERGENCE DE NOUVELLES CENTRALITÉS	251
OÙ SONT LES GARES ? PROFESSIONNELS CONTRE USAGERS DANS L'ESPACE POLITIQUE DU TRANSPORT À DAKAR (SÉNÉGAL).....	255
I - LA GARE INTERURBAINE DE POMPIERS OU LE SYNDROME DE L'ACCÈS IMPOSSIBLE AU CENTRE.....	256
1.1. POMPIERS : UN SYMBOLE HAUTEMENT POLITIQUE	256
<i>Le site</i>	257
<i>Le trafic</i>	258
<i>La gestion</i>	258
1.2. UN SYSTEME DE TRANSPORT CONTRAIGNANT	260
1.3. UNE CATEGORIE D'USAGERS PARTICULIEREMENT PRIVILEGIEE	261
II - LA GARE URBAINE DE GRAND YOFF OU LE LIBÉRALISME ENTRE DANS LE TRANSPORT.....	261
2.1. UNE GARE IRREGULIERE SITUEE DANS UN QUARTIER POPULAIRE	262
<i>Le site : un désordre apparent</i>	262
<i>Un environnement dégradé</i>	263
<i>Une plate-forme multimodale irrégulière pour quels opérateurs ?</i>	263
2.2. L'ESPACE DE TRANSPORT DEDIE AUX OPERATEURS PRIVES.....	265
2.3. DE NOUVELLES GARES, DE NOUVEAUX ELECTEURS.....	268
III – LA GARE DES PARCELLES : UNE SOLUTION À MI-CHEMIN QUI N'ÉVITE PAS LA SÉGRÉGATION DE L'ESPACE.....	270
3.1. PARCELLES ASSAINIES : UNE GARE POUR RATIONALISER LE SYSTEME DE TRANSPORT	270
<i>Un site peu utilisé</i>	270
<i>La nouvelle gare inadaptée ?</i>	271
<i>Les défis de l'aménagement</i>	272
3.2. DES GARES SANS PROJET	272

3.3. RATIONALISER L'ESPACE DU TRANSPORT OU SEGREGUER ?	275
LA TRANSFORMATION DU MARCHÉ DU PLATEAU (ABIDJAN) EN CENTRE COMMERCIAL : UN PROJET DE « REQUALIFICATION » DU CENTRE-VILLE	281
I - LE PLATEAU : UNE COMMUNE RICHE EN CŒUR DE VILLE.....	282
II - LE MARCHÉ : UN ÉQUIPEMENT DÉGRADÉ ET OCCUPÉ PAR DES COMMERÇANTS ÉTRANGERS À LA COMMUNE.....	283
III - LES ENJEUX DU PROJET URBAIN : REVALORISER LA FONCTION COMMERCIALE.....	285
IV - LE MARCHÉ VOUÉ À DEVENIR UN ESPACE DU TROISIÈME MILLÉNAIRE ?	286
V - LE MARCHÉ DU PLATEAU OU LA CHRONIQUE D'UNE MORT OCCULTÉE	290
LE MARCHÉ CLOUETCHA (ABIDJAN) : OPÉRATION DE RÉÉQUILIBRAGE URBAIN OU EXACERBATION DES SÉGRÉGATIONS ?	293
I - LA CONSTRUCTION DU MARCHÉ CLOUETCHA : CARTE DE VISITE DE LA SOCIÉTÉ PROMOTEC	294
1.1. UNE COMMUNICATION FONDÉE SUR LA PROXIMITÉ, LA FONCTIONNALITÉ ET LA TRANSPARENCE.....	294
1.2. L'HYGIÈNE AU CŒUR DES PRÉOCCUPATIONS DU PROMOTEUR.....	295
1.3. CONCERTATION ET COLLABORATION AVEC LES COMMERÇANTS POUR LA CONSTRUCTION DU MARCHÉ	296
1.4. UNE GESTION TRANSPARENTE.....	296
1.5. DES STRUCTURES POUR FINANCER LES MICRO-PRODUCTEURS : LA COOPEC.....	297
II - LE REVERS DE LA VITRINE	298
2.1. LES COMMERÇANTS TOUJOURS SUR LA ROUTE.....	298
2.2. DES PRIX EXORBITANTS	298
2.3. DEVENIR DES COMMERÇANTES PAUVRES.....	299
2.4. UN MANQUE DE CONCERTATION ENTRE LES ACTEURS.....	299
2.5. LE DILEMME DE L'OUVERTURE DU MARCHÉ.....	300
CONCLUSION GÉNÉRALE LA VILLE SERAIT-ELLE VENDUE ?.....	303
I - MONTÉE EN PUISSANCE DES OPÉRATEURS PRIVÉS NATIONAUX, DES CORPORATIONS ET DES AUTORITÉS COUTUMIÈRES.....	304
1.1. ABIDJAN, DAKAR : DEUX PLACES MARCHANDES GÉRÉES PAR DES ACTEURS DE PLUS EN PLUS PRIVÉS	305
1.2. DES GARES ROUTIÈRES ENCORE GÉRÉES PAR DES INSTANCES PUBLIQUES DANS LES DEUX CAPITALES	307

1.3. GESTION DE L'EQUIPEMENT URBAIN ET GESTION URBAINE : DEUX COMPETENCES DISJOINTES.....	308
II - RELATIONS ENTRE L'ÉTAT CENTRAL ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : COLLABORATION, GESTION PARTAGÉE OU CONFLIT DE COMPÉTENCES ?	309
2.1. DAKAR : UNE GUERRE DE PATRIMOINE ENTRE LA VILLE ET LES MAIRIES D'ARRONDISSEMENT	310
2.2. ABIDJAN : LES MAIRES ENTREPRENEURS ET L'ABSENCE D'INTERCOMMUNALITE	312
III - ACTEURS ET CADRES DE LA RÉGULATION DES SERVICES PUBLICS MARCHANDS.....	313
3.1. ABIDJAN, DAKAR : DES SERVICES DE L'ÉTAT PLUTOT DEFAILLANTS EN TANT QU'AGENTS REGULATEURS	313
3.2. LES LIMITES DU BOT, NOUVELLE FORME DE LA CONTRACTUALISATION.....	314
3.3. LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE D'INSTANCES DE REGULATION AUTONOMES	316
IV – RÉDUCTION OU RENFORCEMENT DES DISPARITÉS SPATIALES ?	319
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	327
TABLE DES TABLEAUX.....	343
TABLE DES MATIÈRES.....	345

L'HARMATTAN, ITALIA

Via Degli Artisti 15 ; 10124 Torino

L'HARMATTAN HONGRIE

Könyvesbolt ; Kossuth L. u. 14-16
1053 Budapest

L'HARMATTAN BURKINA FASO

Rue 15.167 Route du Pô Patte d'oie
12 BP 226
Ouagadougou 12
(00226) 50 37 54 36

ESPACE L'HARMATTAN KINSHASA

Faculté des Sciences Sociales,
Politiques et Administratives
BP243, KIN XI ; Université de Kinshasa

L'HARMATTAN GUINEE

Almamy Rue KA 028
En face du restaurant le cèdre
OKB agency BP 3470 Conakry
(00224) 60 20 85 08
harmattanguinee@yahoo.fr

L'HARMATTAN COTE D'IVOIRE

M. Etien N'dah Ahmon
Résidence Karl / cité des arts
Abidjan-Cocody 03 BP 1588 Abidjan 03
(00225) 05 77 87 31

L'HARMATTAN MAURITANIE

Espace El Kettab du livre francophone
N° 472 avenue Palais des Congrès
BP 316 Nouakchott
(00222) 63 25 980

L'HARMATTAN CAMEROUN

BP 11486
Yaoundé
(00237) 458 67 00
(00237) 976 61 66
harmattancam@yahoo.fr

Abidjan, Dakar : des villes à vendre ?

La privatisation made in Africa des services urbains

Cette recherche menée à Abidjan et à Dakar décrit les formes de privatisation *made in Africa* des services urbains. La diabolisation du secteur privé dans la gestion urbaine de marchés vivriers ou de gares routières laisse accroire que le secteur public s'attache à favoriser équité et mixité. Or, nombre de maires, dans les deux métropoles, se comportent comme des entrepreneurs, oubliant les responsabilités qui leur incombent au nom de l'intérêt général. Réciproquement, bien qu'il soit motivé par la rentabilité de ses investissements, le secteur privé peut être sensible à la situation des consommateurs et à la nature du service rendu et, sous contrôle, s'acquitter d'une mission de régulation. L'État et les collectivités locales se comportent comme des commissaires-priseurs dans une salle des ventes, en bradant le transport ou le commerce par lots, les gares routières après les marchés, les routes et les trottoirs après les pas de porte. Aussi bien au Sénégal qu'en Côte d'Ivoire, la différenciation socio-économique de l'espace urbain risque de s'accroître et de profiter aux affairistes ou aux politiciens.



Sylvie BREDELOUP est socio-anthropologue, directrice de recherche de l'Institut de Recherche pour le Développement. Elle coordonne l'équipe « Circulations migratoires entre Afrique noire et monde arabe et recompositions socio-spatiales » (CIMAMA), au Laboratoire Population Environnement Développement (Université de Provence/IRD) à Marseille. Elle tente actuellement d'éclairer la figure de l'aventurier dans la migration africaine.



Brigitte BERTONCELLO est géographe et urbaniste, professeur à l'Université de Provence, membre du LPED. Elle s'intéresse, au Nord et au Sud, à la production des villes et notamment aux recompositions spatiales générées à la fois par les politiques urbaines et par les initiatives des entrepreneurs migrants originaires d'Afrique de l'Ouest.



Jérôme LOMBARD est géographe, chargé de recherche de l'Institut de Recherche pour le Développement, membre de l'équipe CIMAMA du LPED. Dans les années 1990 et 2000, il a travaillé sur les systèmes de transport en Europe puis en Afrique de l'Ouest. Il participe actuellement à la réflexion sur la place des transports dans les migrations internationales ouest-africaines.

ISTED



ISBN : 978-2-296-06210-8

32,50 €