

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 citoyens 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.

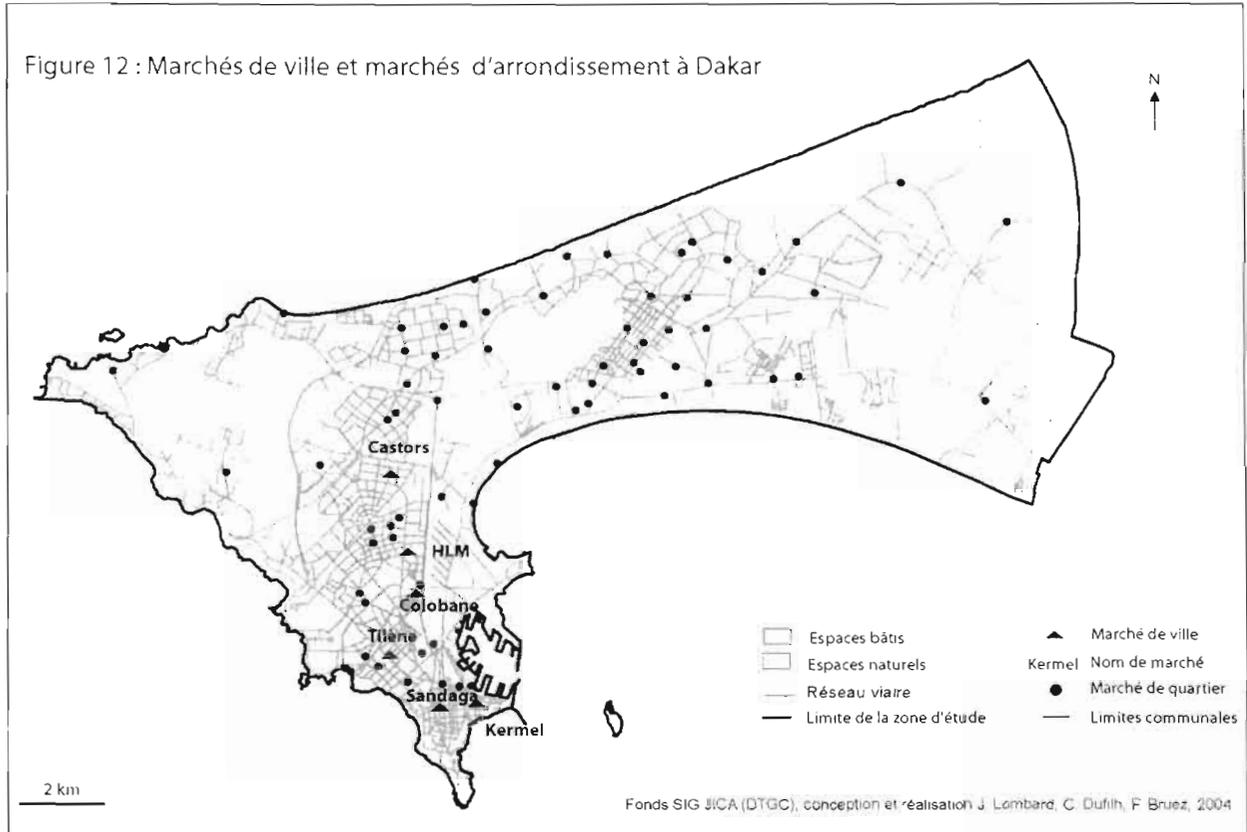
La liste des incendies sur les marchés ivoiriens est longue : Daloa courant 1989 et en décembre 1996 ; Treichville (Abidjan) en mars 1997 sur le grand marché et en avril 2001 sur le marché de quartier de Belleville ; Man en avril 1997 ; Bouaké, quatre incendies en deux ans ; Adjamé (Abidjan), quatre 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.

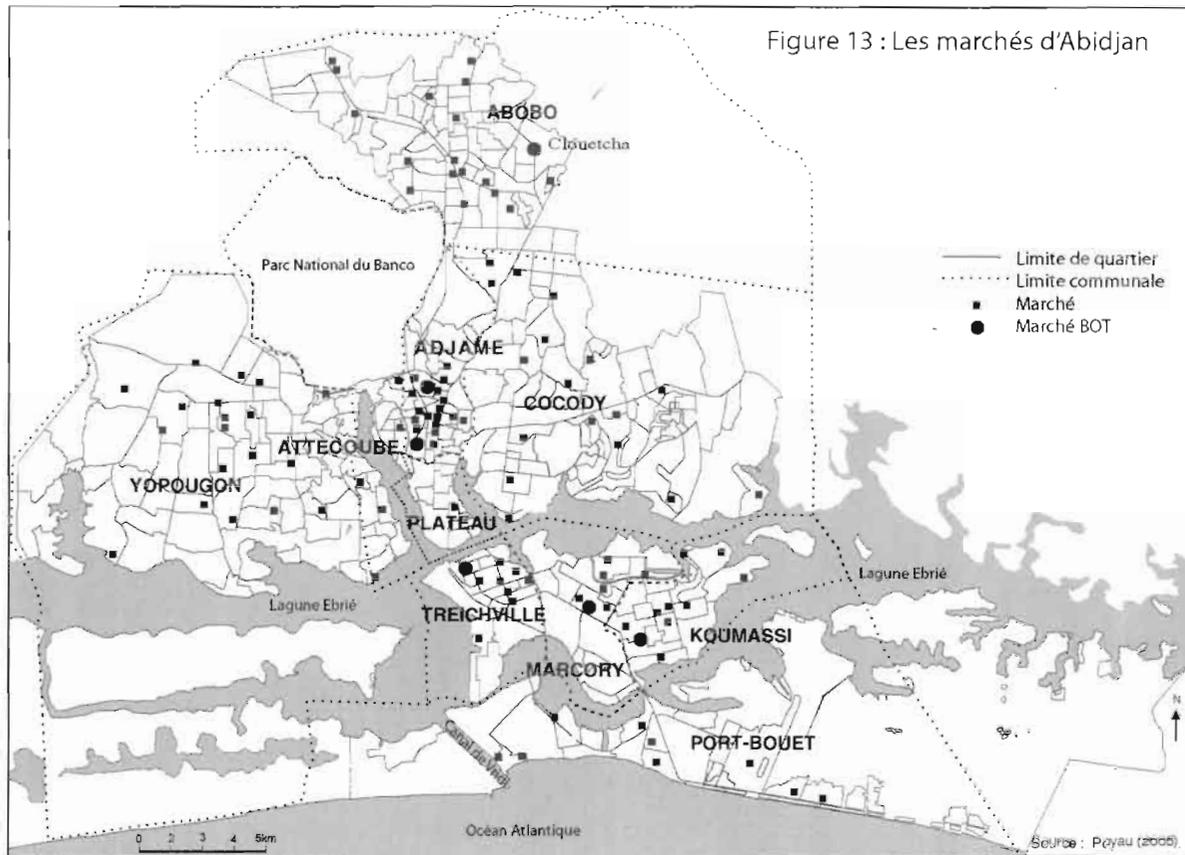
CONCLUSION

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





Bredeloup Sylvie. (2008).

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

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

Paris : L'Harmattan, 155-168. (Etudes Africaines). ISBN 978-2-296-06210-8