

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 Nanguï 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.

Bredeloup Sylvie. (2008).

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

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, 217-239. (Etudes
Africaines). ISBN 978-2-296-06210-8