

# **CONCLUSION GÉNÉRALE**

## **LA VILLE SERAIT-ELLE VENDUE ?**

**Sylvie Bredeloup**

Au cours de la recherche, il s'est agi de mieux connaître, à travers le jeu des interventions des opérateurs privés, publics et des organisations citoyennes, la façon dont s'opère la régulation des services publics marchands. Le travail a consisté à apprécier en quoi l'entrée en scène d'une multitude d'acteurs aux objectifs parfois contradictoires d'une part et le développement de la contractualisation d'autre part pouvaient générer une dilution des responsabilités ou, à l'inverse, une gestion mieux partagée des services publics. Dans ce panorama foisonnant, il importait également d'identifier les organismes de régulation - structure étatique ou organe de coordination et de contrôle autonome -, d'apprécier leur niveau de représentation ainsi que leurs modalités de fonctionnement. Enfin, la recherche s'est efforcée de repérer les transformations spatiales générées dans les deux métropoles par cette nouvelle régulation des services publics marchands.

## I - MONTÉE EN PUISSANCE DES OPÉRATEURS PRIVÉS NATIONAUX, DES CORPORATIONS ET DES AUTORITÉS COUTUMIÈRES

Les bailleurs de fonds internationaux intervenant en Afrique subsaharienne (principalement la Banque mondiale et l'Agence française de développement) appellent depuis longtemps de leurs vœux une mobilisation du secteur privé dans la gestion des équipements et services urbains. Ils y consacrent, de surcroît, des financements considérables, prenant en charge les infrastructures de base, soutenant les réformes nationales, inspirant les appels d'offres et favorisant l'implication des grands groupes internationaux, au prétexte que ces derniers détiennent un réel savoir-faire et une assise financière confortable et partagent leur conception de la gestion des services urbains. Autrement dit, le processus de privatisation renforce sur le continent africain la présence de grands groupes<sup>227</sup>, dans des secteurs jugés a priori rentables, comme la distribution de l'eau ou de l'électricité, la gestion d'un terminal à conteneurs, la construction d'un pont à péage. Néanmoins, l'appétence des opérateurs privés internationaux pour l'Afrique reste faible en dépit de leurs déclarations d'intérêt pour le sort des « pauvres » du continent (Vergès, 2004) et tient, pour l'essentiel, au manque de confiance des investisseurs privés dans les économies et les politiques africaines.

L'implication variable de ce type d'opérateurs dépend aussi des secteurs visés et notamment de la permanence des soutiens étatiques. Autant, dans le domaine de l'eau, les opérateurs privés internationaux bénéficient d'une expérience et d'une confiance de la part des États qui ne varient pas, autant, dans le transport, il en va différemment. La distribution de l'eau en Afrique est assurée majoritairement par des sociétés privées souvent dépendantes des grands groupes de services urbains. C'est ainsi que le premier contrat de concession, passé au lendemain des Indépendances avec un opérateur privé (la SAUR, filiale du groupe français BOUYGUES), fut l'affermage de la SODECI pour la distribution de l'eau potable en Côte d'Ivoire. Pour ce qui concerne le transport urbain de voyageurs, à Dakar comme à Abidjan et après moult péripéties, les sociétés de service public de transport qui ont été très soutenues par l'État et par les capitaux internationaux (français notamment, avec Renault véhicules industriels) sont, dorénavant, réduites à la portion congrue, en sursis ou en faillite (Teurnier, 2002). À Dakar, la SOTRAC a disparu. La tentative, après appels d'offres, de la mise en place d'une entreprise privée, avec contrat de concession à un opérateur international, n'a pas abouti. Parallèlement, une société à capitaux publics fonctionnant sur un mode privé a été créée en 2001 : il s'agit de *Dakar dem dikk*. À Abidjan, à long terme la privatisation de la

---

<sup>227</sup> Le processus de délégation au secteur privé avait déjà cours en Afrique francophone à l'époque coloniale. Un certain nombre de groupes internationaux qui opéraient alors sur le continent ont conservé leurs prérogatives.

SOTRA était programmée alors qu'une deuxième entreprise privée, la SOTU, à capitaux ivoiriens, devait être créée. Une convention de concession a été signée mais, depuis, aucun bus ne circule dans ce cadre (Zoro et Marteau, 1999). Aujourd'hui, l'intégralité du transport public est détenu et exploité par des opérateurs privés. Ces constats montrent combien la mobilisation de fonds privés est difficile pour ce type d'opérations, notamment dans le transport urbain en plein bouleversement ; ils questionnent la transparence des accords et l'origine des capitaux.

À Dakar comme à Abidjan, les interventions d'opérateurs privés nationaux se multiplient, prenant des formes multiples et parfois combinées. Dans cette période de privatisation intense, la présence variable des groupes internationaux laisse la porte ouverte à l'arrivée d'opérateurs locaux, plus ou moins viables. Ces entrepreneurs aux statuts extrêmement diversifiés investissent depuis peu dans la construction ou la gestion de petites infrastructures - marchés et gares routières - qui étaient jusqu'à présent prises en charge par les autorités publiques. Quatre types d'opérateurs privés ont pu ainsi être identifiés :

- Des sociétés évoluant déjà dans le secteur du BTP ou dans la gestion immobilière et envisageant ce nouvel investissement comme une diversification de leur activité première.
- Des hommes d'affaires à la recherche d'un nouveau créneau porteur et notamment des migrants de retour ou des immigrés décidés à faire fructifier leur capital.
- Des groupes professionnels (transporteurs, chauffeurs ou commerçants) souhaitant contrôler leur outil de travail et son environnement.
- Des autorités coutumières voulant recouvrer un pouvoir de décision et un contrôle sur leur territoire.

### **1.1. Abidjan, Dakar : deux places marchandes gérées par des acteurs de plus en plus privés**

Dorénavant, la place marchande abidjanaise se construit pour l'essentiel à l'initiative d'opérateurs privés : sur les 45 nouveaux marchés construits entre 1988 et 2000, plus de la moitié est ou sera gérée par un entrepreneur privé. Dans un souci permanent de diversification de leurs activités, les investisseurs d'origine libanaise, acteurs incontournables dans un secteur privé dominé par des entreprises étrangères, se sont tournés vers la construction des marchés, un domaine caractérisé par une faible prise de risque financier et une rentabilité immédiate. Affichant un double statut de constructeur et de gestionnaire, ils sont dans la pratique davantage intéressés par l'édification et la diffusion du modèle que par la gestion de la structure dont ils se déchargent très rapidement. Si ces quelques hommes d'affaires, surnommés les « Bouygues

ivoiriens », ont ouvert la marche dans ce processus de privatisation des marchés urbains, contribuant à l'édification des plus grosses structures dans la capitale économique, ils ne sont pas pour autant les seuls à avoir investi le secteur. Des grandes sociétés immobilières ivoiriennes ont répondu également aux appels d'offres. Des entrepreneurs du bâtiment se recyclent dans la construction de marchés secondaires. Quelques entrepreneurs individuels disposant à la fois d'un capital social et financier ont fait construire, sur des terrains privés, des infrastructures qui s'apparentent à des marchés spécialisés ou *allocodromes*. D'autres opérateurs nationaux, regroupés en collectifs divers, corporatistes, ethniques ou villageois, tentent aussi leur chance sur ce nouveau créneau, mobilisant leurs ressources pour faire édifier des marchés dans leurs quartiers. C'est ainsi que les premiers marchés privés de produits vivriers ont été développés à l'initiative de femmes structurées en coopératives. Les plus connus comme le marché Roxy à Adjamé regroupent des femmes gouro originaires du centre ouest ivoirien. Force sociale non négligeable, ces coopératives qui peuvent rassembler plus d'un millier de femmes disposent de moyens suffisants pour faire pression sur les communes ou sur l'État central dans la perspective de conserver leurs terrains ou d'obtenir une exonération fiscale sur leurs activités. 11 coopératives ont été répertoriées dans 7 communes d'Abidjan. La plupart ne reversent que des taxes forfaitaires âprement négociées à la mairie mais certaines vont même jusqu'à refuser la présence de collecteurs de la mairie sur leur « propriété ». De la même façon, les autorités coutumières sont de moins en moins disposées à accepter les règles d'organisation et de gestion des équipements urbains édictées par le pouvoir municipal. Jouissant d'une extraterritorialité que leur confèrent certaines franchises vis-à-vis de la mairie, les villages *ébrié*, implantés au cœur de la cité, ont ainsi revendiqué, au seuil des années 1990, la possibilité de recouvrer eux-mêmes les taxes sur les marchés et les gares routières. Les bénéfices de la taxation de ces équipements villageois sont envisagés comme le moyen le plus direct pour améliorer leur situation. 13 marchés gérés par des chefferies villageoises ont été recensés en 2002. Rappelons que la plupart d'entre eux avaient été gérés préalablement par les communes d'Abidjan sur lesquelles ils sont implantés. Enfin, à l'heure où l'initiative privée locale est largement valorisée par le gouvernement et le nationalisme exacerbé<sup>228</sup>, des opérateurs économiques, se revendiquant haut et fort Ivoiriens, se mettent à édifier des marchés ou à reprendre la construction de chantiers mal engagés.

À Dakar, au lendemain des incendies à répétition sur les marchés de la capitale, lorsque les municipalités ont fait connaître leur incapacité financière à

---

<sup>228</sup> « Le nouveau marché d'Abobo-Agnissankoi, l'œuvre d'un Ivoirien » titrait le journal *Notre Voie*, le 16 octobre 2003, le journaliste rappelant que l'entrepreneur en question avait décidé de répondre à l'appel de la résistance du président L. Gbagbo : « si vous, les opérateurs économiques, vous nous laissez tomber, ceux qui attaquent la Côte d'Ivoire auront gagné la guerre ». L'entrepreneur en question appartient à INTERNATIONAL GROUPE SERVICES (IGS).

réaménager les espaces endommagés ou détruits, les commerçants déjà installés ont été les premiers à vouloir prendre en charge leur outil de travail et à mettre les moyens pour le sécuriser. Se constituant en comités de gestion, ils ont posé leurs conditions : ils souhaitaient bénéficier d'un abaissement et d'un report des taxes pendant la durée de l'amortissement de l'investissement. S'ils ont rarement obtenu satisfaction et n'ont pu se constituer en force de proposition, cette transformation en acte de leur outil de travail les a conduits à mieux s'organiser. D'autres commerçants extérieurs, à la surface financière supérieure, se sont également positionnés sur ce créneau, jouant de leurs relations pour approcher les mairies et proposer la construction de nouveaux marchés ou la modernisation des anciens. Ils se sont appuyés sur des collectifs de femmes pour démontrer qu'une demande importante et solvable existait. Au côté de ces opérateurs privés, entreprises bien souvent familiales, qui inondent aujourd'hui Dakar mais aussi d'autres villes comme Touba, sans esprit d'aménagement concerté de l'espace, des structures plus grosses et composites se développent, à l'instar de la SOGEDAK, intégrant de multiples associations de commerçants. Ces projets semblent, par ailleurs, impulser un nouveau type de marché transformé en centre commercial à la mode africaine et dans lequel la vente de produits vivriers n'a plus sa place. Ce modèle importé pour partie d'Abidjan connaît un franc succès auprès des investisseurs nationaux, émigrés de retour (diamantaires et entrepreneurs mourides), qui s'emploient à le décliner dans tous les quartiers de Dakar.

## **1.2. Des gares routières encore gérées par des instances publiques dans les deux capitales**

Depuis plusieurs décennies, la privatisation des entreprises de transport prend des formes plurielles à Abidjan comme à Dakar et, selon les appellations - le secteur artisanal, la micro-entreprise, le secteur informel - qui véhiculent des idées différentes, ces entreprises occupent aujourd'hui l'essentiel de l'offre de transport urbain. Le regroupement de ces opérateurs dans le cadre de structures élargies est en cours à Dakar : 12 groupes d'intérêt économique ont été mis en place, regroupant 500 opérateurs pour environ 1 300 véhicules. Ils devraient être progressivement remplacés par des structures juridiques plus viables (SARL, SA). Sous la pression de bailleurs de fonds et dans la perspective de rationaliser l'espace consacré au transport et de dégager la voirie confisquée par les transporteurs, les pouvoirs publics ont pensé la construction de plates-formes et établi des cadres réglementaires de mise en concession des gares routières. La délégation de la gestion des gares à une entreprise privée, largement recommandée par la Banque mondiale, est envisagée comme un moyen de sortir des conflits opposant entre elles les différentes instances publiques. À Dakar comme à Abidjan, la plupart des gares routières restent gérées par les collectivités locales ou encore l'État qui prélèvent des taxes comme les droits de stationnement. En leur sein cependant, des structures professionnelles telles que syndicats, groupements d'intérêt

économique ou simples regroupements de personnes, rassemblant des transporteurs, des chauffeurs et des rabatteurs, restent les maîtres de la gestion des services de transport (entrée dans la ligne, organisation des départs). Afin d'alimenter leur caisse de fonctionnement, celles-ci taxent les véhicules à chacun de leur départ. Pour pallier la déficience des services publics, il arrive que des commerçants implantés sur des espaces de transport s'allient à des professionnels du transport et instaurent des cotisations, dans le but d'entretenir des équipements collectifs (toilettes, gardiennage notamment). À Dakar, la gestion de deux gares routières a été concédée en 1999 et 2000 à un opérateur privé, la SAGES, société sénégalaise adossée à des capitaux canadiens, qui s'est introduite dans le paysage du transport dakarois à la faveur de la refonte du plan de circulation de la ville. Inconnue au départ, elle s'est imposée dans le système, profitant de soutiens dans les appareils d'État et municipal. Une nouvelle loi donne aujourd'hui la possibilité de généraliser ce concept de gare à gestion privée : les plus grands transporteurs de la place envisagent ainsi de postuler à des appels d'offres dans les prochaines années.

À Abidjan, la gare centrale continue d'être gérée par les autorités publiques. Mais la multiplicité des modes de transport privés, aux côtés de la compagnie publique (minibus ou *gbaka*, taxis ville à compteur, taxis communaux de couleur, *woro-woro* clandestins), a favorisé l'émergence d'une multitude de sites sauvages, sur le pourtour de la gare et ailleurs dans la ville, dans lesquels se sont imposés (par la force) des syndicats de transporteurs et de chauffeurs qui prélèvent un droit d'entrée dans la structure professionnelle et dans la ligne. Ces structures « formalisées » doivent aussi composer désormais avec des groupements issus des quartiers proches, réunissant des jeunes gens, oisifs la plupart du temps, qui s'immiscent dans l'organisation du transport et les départs de véhicules. La réalisation attendue de la nouvelle gare routière pourrait conduire le secteur à se restructurer ; mais, en l'absence d'une régulation effective des transports urbains, le projet risque aussi d'exacerber encore un peu plus les tensions entre les syndicats, les grands et les petits transporteurs, les professions annexes.

### **1.3. Gestion de l'équipement urbain et gestion urbaine : deux compétences disjointes**

À Dakar comme à Abidjan, les opérateurs privés qui investissent le secteur des services urbains ne disposent pas nécessairement des compétences indispensables à la réalisation de ces activités et ne détiennent pas toujours une maîtrise technique suffisante. Or le cœur du partenariat public-privé englobe précisément la notion de prestations de services. Savoir construire des bâtiments, savoir gérer des immeubles d'habitation, savoir vendre en gros des marchandises ou organiser une compagnie de transport ne prédispose pas mécaniquement à la construction et à la gestion d'un marché urbain ou d'une gare routière, encore moins à son exploitation. Nombre de promoteurs s'improvisent donc dans ce créneau sans en mesurer véritablement les enjeux,

sans réaliser qu'ils s'engagent sur la longue durée. Ils sont, par ailleurs, peu nombreux à prendre des risques en matière d'investissement, s'organisant pour transférer les coûts de la construction sur les usagers ou sur les corporations. Or la prise de risques financiers devrait être une obligation pour le délégataire dans le cadre d'un réel partenariat public-privé. Dans les faits et, contrairement au discours des promoteurs, l'apport des commerçants représente une part majeure du coût total prévisionnel des marchés. C'est ainsi que l'arrêt de construction d'un certain nombre d'édifices à Abidjan s'explique par le fait que les opérations de pré-commercialisation ont échoué. Les commerçants ont refusé de continuer à payer les pas-de-porte de manière anticipée et les adjudicataires ont été conduits à financer une partie importante des travaux sur leurs propres fonds, ce qu'ils n'avaient pas envisagé initialement.

Gestion de l'équipement urbain et gestion urbaine sont deux choses bien distinctes. Les gestionnaires sont avant tout préoccupés par le rendement immédiat de leur équipement à l'intérieur du périmètre où ils exercent, considérant le marché ou la gare routière comme une entité isolée. Ils ne prennent pas en compte les problèmes de circulation, de stockage et d'entretien aux alentours des infrastructures, les rejetant sur la collectivité territoriale qui ne semble pas, de son côté, disposée à les prendre en charge.

Les opérateurs privés concernés par la construction ou la gestion de ces nouveaux édifices ne développent pas des actions concertées ou complémentaires ; bien au contraire, en l'absence de cadre réglementaire bien défini par les autorités publiques, l'intérêt particulier et le profit immédiat priment sur l'intérêt général. De multiples projets concurrents se dessinent et convergent encore dans les espaces déjà largement équipés et engorgés (le Plateau à Dakar, Adjamé à Abidjan, etc.), sans qu'une réflexion globale soit engagée par la puissance publique pour anticiper sur les effets induits par ces interventions ponctuelles et non articulées, sans qu'un schéma directeur de l'organisation des marchés et des gares routières soit même envisagé. L'entrée en scène de cette multitude d'opérateurs aux objectifs contradictoires accentue la nécessité d'une gestion participative et coordonnée.

## **II - RELATIONS ENTRE L'ÉTAT CENTRAL ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : COLLABORATION, GESTION PARTAGÉE OU CONFLIT DE COMPÉTENCES ?**

Le processus de décentralisation à l'œuvre dans les deux capitales a pour objectif de renforcer les pouvoirs locaux. Mais le transfert de compétence aux collectivités territoriales décentralisées ne s'est pas accompagné, ni à Abidjan, ni à Dakar, d'un transfert de ressources proportionnel. Aussi bien au Sénégal qu'en Côte d'Ivoire, les gouvernements centraux lâchent difficilement leurs prérogatives alors qu'ils se désengagent financièrement. Si bien que les autorités locales ont à assumer des charges croissantes en matière de services publics sans en avoir les moyens financiers ni les compétences. Elles

fonctionnent sur des budgets prévisionnels mais ne sont pas toujours en mesure de récupérer les fonds que l'État est censé leur rétrocéder. Elles sont notamment amenées à contractualiser des accords avec des intervenants aussi diversifiés que des multinationales, des associations de commerçants ou de transporteurs, des autorités coutumières pour continuer d'entretenir leur territoire.

## **2.1. Dakar : une guerre de patrimoine entre la ville et les mairies d'arrondissement**

La redéfinition des compétences entre les services de l'État est également à l'origine de conflits d'intérêts. À Dakar se dessine aujourd'hui, entre l'État et les collectivités territoriales, une bataille majeure autour du renouvellement de la ville. Les textes législatifs, relatifs aux responsabilités respectives de l'État, de la ville de Dakar et des mairies d'arrondissement, sont imprécis et donc soumis à réinterprétation. En théorie, il n'y a pas de tutelle de la ville sur la mairie d'arrondissement ; celle-ci n'a pas obligation d'obtenir l'accord de celle-là pour prendre une décision. Les compétences de l'une et de l'autre sont, en principe, listées mais les critères de différenciation ne sont pas énoncés dans la loi, bien que des commissions aient été constituées pour éclaircir la situation et fixer des critères. De surcroît, la mise en place des communes d'arrondissement semble avoir conduit à une politisation du débat citoyen et à l'exacerbation des rivalités partisans.

Les mairies d'arrondissement sont habilitées à gérer les 28 marchés de quartier alors que la gestion des 6 marchés centraux relève de la compétence de la ville de Dakar, au grand désarroi des conseils municipaux d'arrondissement qui entendaient, au travers de la collecte des taxes, accroître notablement leur budget de fonctionnement. La distinction établie entre marchés de ville et d'arrondissement repose sur des critères fluctuants. Des négociations au cas par cas se trament ; quand un maire d'arrondissement est puissant politiquement, il peut récupérer la gestion d'un équipement, ce que ne pourra pas faire son collègue moins bien représenté sur la scène politique. Un certain nombre de marchés sont d'ailleurs gérés à la fois par la ville de Dakar et une mairie d'arrondissement. Cette gestion bipartite se révèle au quotidien catastrophique. On peut notamment s'interroger sur le partage de responsabilités réalisé entre les collecteurs et les contrôleurs, deux catégories d'agents municipaux qui sont employées indifféremment par les deux instances territoriales, mais dans des conditions financières et statutaires totalement inégales. La dilution des responsabilités conduit à un étalement dans l'espace des marchés ; elle accélère également la dégradation des équipements et de l'environnement et conduit commerçants et riverains à compter sur leurs propres forces, recourant de plus en plus souvent à des pratiques violentes.

À Dakar, les gares routières ne relèvent pas de la responsabilité des mairies mais c'est la gestion des équipements urbains englobant la gare qui est une



compétence transférée du ministère des Transports aux mairies. En l'absence de critères objectifs et incontestables, les attributions respectives restent en définitive soumises à l'appréciation et donc à l'arbitrage de quelques-uns, sans qu'un texte puisse sous-tendre ces décisions. Tout peut être également redéfini au fil du temps, au gré des conjonctures. Lorsque les maires de la ville et de l'arrondissement disposent des mêmes compétences, c'est une instance supérieure, en l'occurrence le ministère délégué chargé des Collectivités locales, qui est obligée de trancher en cas de litiges. La structure régulatrice des transports - CETUD - a proposé une répartition pour l'attribution des gares routières : les gares de desserte locale seront gérées par les mairies d'arrondissement, les gares de desserte interurbaine par la ville de Dakar et les gares de desserte nationale et internationale par le conseil régional. Ainsi présenté, le dispositif semble structuré et peut faire illusion. Mais cette partition ne tient pas compte du dynamisme du personnel municipal à attirer des promoteurs privés sur sa commune. Quelle attitude adopter quand un maire d'arrondissement a entrepris des investissements importants pour l'aménagement de la gare routière de sa commune et que, en lien avec le nouveau rayonnement de cet équipement, la ville lui en confisque la gestion ? Est-ce à lui de continuer à gérer les retombées négatives (embouteillages, dégradation des voies routières) du dynamisme de cette nouvelle gare alors que c'est la ville qui récupère l'argent des taxes ? Sans système de péréquation, l'organisation ainsi déclinée semble profiter à la ville de Dakar. Le fonds de dotation, système initié par le ministère des Finances et des Collectivités locales, qui doit permettre le partage entre communes d'arrondissement et ville de Dakar, ne semble pas bien fonctionner ni permettre un rééquilibrage notable.

Autre problème soulevé par ce découpage géographique : la difficulté à cadrer les interventions des opérateurs privés à l'échelle de la ville, la nécessité de se positionner à l'échelle interurbaine pour limiter les concurrences, éviter les débordements et proposer des services diversifiés en réponse à une demande, elle aussi, très éclectique. Il faudrait être en mesure de répondre à la fois à des usagers qui souhaitent un service minimum, bon marché, et à ceux qui souhaitent un service de qualité, à un tarif plus élevé.

Enfin, en dépit d'un transfert de compétences, les communes d'arrondissement doivent passer, dans les faits, par l'intermédiaire de l'État pour récupérer des terrains ; elles n'ont aucune maîtrise du foncier. Les négociations sont alors très dures. Une refonte profonde de tous les codes qui régissent le domaine foncier, mais aussi plus largement l'urbanisme, est nécessaire au risque de handicaper sérieusement les démarches conduites par les maires pour équiper en infrastructures modernes et valoriser leurs communes.

## **2.2. Abidjan : les maires entrepreneurs et l'absence d'intercommunalité**

À Abidjan, la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur l'intercommunalité. Les 10 communes restent, pour l'instant, isolées et doivent chercher de nouvelles modalités d'intervention, essayant de prendre de court leurs voisines, se situant d'emblée dans une perspective concurrentielle.

Les maires les plus dynamiques, désireux de renouveler leur mandat électoral, n'hésitent pas à revendiquer certaines prérogatives de la ville d'Abidjan. C'est ainsi que le site du marché du Plateau est devenu le théâtre de conflits d'intérêts entre la commune du même nom et la ville pour la construction d'une infrastructure commerciale d'envergure internationale ; chacune des deux entités publiques se réclamant propriétaire du foncier. De la même manière, la mairie d'Adjamé a profité d'une décision ministérielle, lui octroyant un droit de regard dans le partage des parcelles destinées au « recasement » provisoire des compagnies de transport dans sa commune, pour confisquer la gestion de la gare routière. Dans les textes, l'organisation des voiries urbaines et donc des gares routières relève exclusivement de la compétence de la ville d'Abidjan. Mais l'installation désordonnée des transporteurs sur le territoire communal d'Adjamé a conduit la municipalité à réagir, à proposer une réorganisation du lieu et donc à le gérer, mettant en place un système de taxation. Trop investies dans des règlements de compte politiques ou encore trop absorbées par la nécessité d'augmenter leurs ressources coûte que coûte, les instances municipales ne semblent pas en mesure de réfléchir à ce que pourrait être un véritable partenariat public-public, un équilibre à trouver et à rediscuter entre des associés. Cette absence de responsabilités clairement définies entre les différentes entités publiques a inévitablement des influences néfastes dans la mise en œuvre de partenariats public-privé. Le partenaire privé croit négocier avec un échelon de l'administration et se retrouve à discuter avec un autre niveau de décision.

Conscientes de la difficulté à financer directement l'entretien et l'équipement de leurs communes, les collectivités locales se comportent en bâtisseurs et font affaire avec les opérateurs privés. Mais elles sont alors perçues par le pouvoir central comme des concurrentes potentielles quand elles procèdent à des démarches actives de recherche de financements extérieurs auprès de la coopération décentralisée, des ONG nationales ou internationales mais aussi des promoteurs privés.

Les mairies s'efforcent de prouver leur efficacité en équipant leurs communes en infrastructures modernes et monumentales. La loi de « l'économiquement fort » supplante désormais l'intérêt commun. La concurrence entre communes est donc effective, chacune essayant d'attirer des investisseurs potentiels sur ses terres, sans aucun souci de rééquilibrage et en procédant parfois à la privatisation des espaces publics. Déchargées d'un gros fardeau financier, les autorités municipales ne concentrent pas pour autant

leurs moyens et leur énergie sur leurs missions sociales. Elles tardent à réaliser des investissements complémentaires et ne semblent pas disposer à mettre en place des fonds sociaux pour permettre aux citoyens les plus démunis d'accéder aux services urbains. L'heure semble plutôt à la prédation. Devenus de véritables entrepreneurs, les maires confisquent des espaces publics pour y programmer des opérations privées, perdant de vue l'intérêt général. À l'évidence, le service offert à l'usager ne peut être de meilleure qualité que par le passé.

### **III - ACTEURS ET CADRES DE LA RÉGULATION DES SERVICES PUBLICS MARCHANDS**

La multiplication des partenariats public-privé pour le développement des équipements et de services urbains interpelle les acteurs publics sur leurs capacités à réguler le dispositif et à mettre en place de nouvelles règles du jeu stabilisées. Les opérateurs privés, animés par des objectifs de recouvrement des coûts, n'ont de toute façon pas les moyens de mettre en place des péréquations susceptibles de rendre homogènes les niveaux de service et les prix. Les instances municipales qui devraient réfléchir, en articulation avec les porteurs d'initiatives populaires et privées, aux modalités d'une gestion partagée ne s'en donnent pas toujours les moyens. La régulation qui est au cœur des modalités de fonctionnement des services urbains doit concilier des missions souvent contradictoires - défendre les intérêts des usagers, garantir la continuité du service, sa bonne marche et permettre la rentabilité des partenaires privés. Selon les situations, les instances de régulation peuvent être intégrées à la structure concédante - le pilotage des services urbains s'opérant à l'intérieur des services de l'appareil d'État - comme elles peuvent être indépendantes.

#### **3.1. Abidjan, Dakar : des services de l'État plutôt défailants en tant qu'agents régulateurs**

Dans les multiples configurations de partenariats rencontrées, mêlant des acteurs publics et privés, l'État - central ou décentralisé - demeure le plus souvent l'agent régulateur. Le modèle anglo-saxon de la régulation par des agences spécialisées et indépendantes est encore peu appliqué. À Abidjan comme à Dakar, les services de l'État apparaissent globalement plutôt défailants. Les pouvoirs d'adaptation, de sanction, de résiliation et de substitution qui sont conférés à l'État, en tant que contractant pour réguler, ne sont pas activés à bon escient. La puissance publique ne veille pas toujours à ce que les règles du jeu soient respectées. Or, les modalités des contrats ne semblent pas intéresser les élus locaux qui, au risque de dysfonctionnements graves, en négligent parfois les termes. Ces derniers sont avant tout préoccupés par les actions d'éclat qui pourront être conduites le temps - court - de leur mandat ; par conséquent, ce sont les techniciens qui assurent, dans des

conditions difficiles, la gestion quotidienne des équipements urbains. La préservation de leur électorat prime bien souvent sur la satisfaction des besoins des citoyens. Les élus locaux accompagnent rarement la démarche du promoteur privé et peuvent, à l'inverse, se poser en concurrents. Ces défaillances tiennent aussi à une volonté de maintenir une certaine confusion des responsabilités, notamment entre les différentes entités publiques, pour pérenniser certains arrangements ou en impulser d'autres.

Il est rare que les communes reconnaissent une légitimité aux acteurs de la société civile comme pouvant participer à la construction des dispositifs gestionnaires. Pourtant, les groupes d'usagers mais aussi les associations de commerçants et de transporteurs sont fermement décidés à participer à la gestion des équipements et services urbains et à jouer même un rôle dans la régulation du dispositif. La résistance que certains mettent en œuvre a pu notamment conduire à l'annulation de contrats de délégation.

### **3.2. Les limites du BOT, nouvelle forme de la contractualisation**

Au Sénégal, jusqu'à présent le gouvernement avait coutume de pratiquer le système de concession à la française dans le cas de partenariats public-privé. Ce mode de gestion privée des infrastructures permettait à l'État de concéder certaines parties du domaine public par le biais du gré à gré ou par la procédure de l'adjudication. Au sein de la cellule juridique de l'APIX (Agence de promotion des investissements et des grands travaux), ont eu lieu des discussions sur la nécessité d'un nouveau partage des responsabilités à effectuer entre l'État et le partenaire privé. Un projet de loi a été avancé portant sur les principes et les modalités de mise en concurrence, sur les conditions de transparence et sur les équilibres à respecter entre service public et service privé. L'institution d'un conseil des infrastructures, organe chargé de contribuer, par des études et des propositions, au développement d'un environnement juridique et institutionnel favorable au partenariat public-privé, a été envisagé. Les juristes ont, par ailleurs, estimé qu'une loi-cadre était souhaitable pour clarifier les champs d'application des BOT - *Build Operate Transfer* - et désigner les ministères compétents et les collectivités locales habilitées à contracter les BOT.

En Côte d'Ivoire en revanche, la formule BOT a été testée pour la première fois, en 1994, dans le secteur électrique, avant d'être retenue, sous la pression des bailleurs de fonds, à l'occasion des « 12 travaux de l'éléphant d'Afrique », impulsés par le président Bédié. Puis le système a été étendu à tous les secteurs d'activité, toutes les régions et tous les marchés d'Abidjan, selon des variantes, sans avoir pu être évalué sur le long terme. Le principe de base du BOT consiste, à l'initiative de l'État ou de la commune, à confier à un opérateur la conception, le financement, la construction et l'exploitation d'une grande infrastructure pendant une période dont la durée est déterminée en fonction du temps nécessaire pour amortir le capital investi. Au terme de la période d'exploitation, l'entité publique récupère l'ensemble des ouvrages maintenus

en bon état. C'est en définitive une nouvelle forme de délégation avec propriété des infrastructures. Quelles que soient ses variantes, la formule BOT permet de disposer très vite d'équipements structurants ; le privé étant supposé plus compétitif et plus rapide que l'État dans le montage et la réalisation. En outre, le secteur privé allège les pouvoirs publics dont les contraintes budgétaires sont fortes et leur procure des ressources supplémentaires. Il permet à la commune de maintenir son projet sans pour autant négliger d'autres programmations.

Dans la ville d'Abidjan, plusieurs marchés sont en cours de financement selon ce système de gestion déléguée ; quatre ont été entièrement construits et inaugurés. Contrairement aux propos rapportés par les promoteurs, le retard important pris dans la construction ne peut être imputable aux seules turbulences politiques qui secouent vigoureusement le pays depuis 1999. Il s'explique aussi par une évaluation très approximative de la charge de travail, une mauvaise coordination entre les instances municipales et le constructeur et surtout par les réticences des partenaires financiers et des commerçants, en définitive principaux bailleurs de fonds de ces équipements. Les risques financiers pris par les concessionnaires sont en réalité minimales dans la mesure où les coûts d'investissement sont pris en charge par les commerçants au travers du paiement anticipé des pas-de-porte. La contribution de la commune au démarrage de ces opérations réside en l'allocation de l'emplacement du futur équipement et en l'incitation faite aux corporations de quitter les sites de « recasement » pour s'installer dans la nouvelle structure une fois qu'elle est terminée. Mais les mairies remplissent rarement leur contrat et adoptent des positions parfois ambiguës au détriment de l'intérêt général. La gestion de ces infrastructures se révèle également problématique au regard de nos observations. Criblée de dettes, la société privée, en charge de la gestion du Forum des marchés d'Adjamé à Abidjan, a été dessaisie pendant un moment par la mairie de son activité ; son directeur général avait disparu. Les commerçants du marché avaient refusé de s'installer aux étages supérieurs de la nouvelle construction, préférant rester sur les trottoirs voisins avec la caution de la mairie. La société de gestion n'était plus en mesure de remplir son contrat et notamment de reverser sa quote-part à la mairie, calculée en fonction du taux de remplissage du marché. À Dakar, le responsable de la société qui gérait le marché Kermel a démissionné de ses fonctions devant le refus de coopérer des commerçants et la remise en question du montant des loyers et devant le double jeu des pouvoirs publics.

Le marché Kermel relève à nouveau d'une gestion publique. En l'absence d'instance effective de régulation, les autorités municipales ont abusé de leurs pouvoirs, s'immisçant dans la gestion du contractant au lieu de l'épauler et de respecter à leur niveau les clauses du contrat. Les documents récapitulant les montages technique et financier sont rarement disponibles. À l'évidence, peu d'informations sont communiquées sur leur contenu, sur les modalités de contrôle et sur les possibilités de renégociation. Parce que les acteurs sont mal

informés de la nature des travaux et du contenu des cahiers des charges, les promoteurs peuvent s'autoriser à réviser les règles et les montages au gré de la conjoncture politique et de la pression des uns et des autres. Et, réciproquement, les partenariats engagés par les maires ou leurs adjoints avec le secteur privé peuvent déboucher sur des décisions prises dans le secret, occultant ainsi le fonctionnement du système démocratique. Les maires d'Adjamé et de Koumassi en ont d'ailleurs payé le prix fort, l'inauguration des grands marchés de leur commune, au cours de leur campagne électorale, n'ayant pas permis leur réélection. En cas de différends ou de litiges entre les partenaires, c'est à la Direction générale des Collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur, autorité de tutelle des communes, d'intervenir et de jouer le rôle d'arbitre. Dotée de compétences d'assistance et de conseil, cette structure est en mesure de formuler des recommandations destinées à « sauvegarder l'intérêt des communes et des commerçants ». La concession peut être retirée en cas d'abus ou d'entretien insuffisant en cours d'exploitation. Un cadre juridique approprié, affirmant la volonté politique et administrative de privatiser, semble exister si on en croit les textes. Dans les faits, les décisions de retirer la gestion ou la construction d'un marché à un opérateur privé défaillant semblent se prendre en dehors de cette instance de régulation.

De manière plus générale, qu'on considère les BOT mais aussi n'importe quel contrat de concession, quand la gestion d'un service est déléguée à un opérateur privé, il importe de préciser les règles du jeu, les responsabilités de chacun dans le cadre d'un cahier des charges pour éviter des conflits. En lien avec l'agence judiciaire de l'État, il est possible de modifier les contrats types de concession, modèles importés totalement impropres aux situations considérées. Il convient aussi de ne pas oublier que, dans le cadre d'un contrat refondu, le concédant peut être pluriel : l'État, la ville et la commune. Dans tous les cas de figure, il s'agit d'identifier précisément les responsabilités de chacun. C'est aux services de l'État de veiller à ce que les règles du jeu soient bien respectées. C'est encore à l'État d'accompagner la démarche de l'opérateur privé et de contrer notamment les ententes entre commerçants ou transporteurs et mairies qui ont intérêt à pérenniser les systèmes anciens. Un opérateur privé peut être en mesure de prendre en charge un service public et de se conformer, mieux encore que des agents de l'État, à l'intérêt général si tout cela a bien été défini et balisé en amont.

### **3.3. La difficile mise en œuvre d'instances de régulation autonomes**

Bon nombre d'opérateurs reprenant à leur compte le modèle anglo-saxon s'accordent sur la nécessité de mettre en place une instance de régulation autonome, aux compétences techniques indéniables, et capable de contrecarrer les risques d'alternance politique que confère la position du concédant. À ce titre, au Sénégal, les propositions des juristes de l'APIX vont dans le sens d'une meilleure maîtrise des risques politiques. Ils sont conscients qu'un changement de gouvernement peut remettre en cause, partiellement ou totalement, des

accords et des formes de contractualisation passées sous un gouvernement précédent ; c'est ce qu'on appelle le « risque d'alternance ». Il faudrait aussi donner au concessionnaire la possibilité de revoir le contrat en fonction également des changements politiques. L'évolution des exigences politiques ne doit pas empêcher de sauvegarder l'intérêt général. Le contrat devrait pouvoir prévoir ces possibilités d'évolution et d'adaptation entre impératifs de gestion et impératifs politiques. Autre risque politique à prendre en compte, celui de l'exercice unilatéral des prérogatives de l'État ; il pourrait être réduit par l'instauration d'une autorité de contrôle compétente et indépendante. Selon les juristes de l'APIX, le parlement ne peut être retenu comme autorité de contrôle appropriée car trop sensible à la pression des lobbies. Mais on peut s'interroger sur le degré d'autonomie que peut avoir l'instance régulatrice vis-à-vis de l'État. Bien souvent, ces agences sont nommées par l'État et la décision, dans ces conditions, revient à ce dernier. Il s'avère extrêmement difficile pour le cocontractant privé d'imposer une clause instaurant l'arbitrage international, hors du champ d'une loi locale. Encore faut-il en ait l'idée.

Toujours au Sénégal, pour ce qui concerne la gestion des transports urbains à Dakar, une structure régulatrice a été mise en place en 1997 avec l'appui de la Banque mondiale : il s'agit du CETUD qui prend la forme d'un établissement public à caractère professionnel. Le CETUD a déjà été fortement critiqué, en raison de la faiblesse de ses réalisations et il a même été menacé de disparition quelques mois après que le nouveau chef d'État a accédé en 2000 à la présidence de la République. Mais on ne peut pas à proprement parler d'une autorité organisatrice dans la mesure où le pouvoir de concession ou d'attribution des autorisations de transport ainsi que les moyens de contrôle et de sanctions demeurent du ressort des ministères de tutelle - Transports et Finances. L'État central conservant ses prérogatives, le CETUD reste une instance d'orientation et d'étude. Les collectivités territoriales sont minoritaires au sein du conseil d'administration du CETUD (cinq sièges sur 19 contre six pour l'État) alors qu'elles s'intéressent de plus en plus aux possibilités de s'impliquer dans la localisation et la gestion des nouvelles gares routières.

La gestion des gares routières est une compétence transférée de l'État central aux collectivités territoriales, en l'occurrence à la ville de Dakar ou à d'autres villes de l'agglomération, mais il a été décidé également que toutes les nouvelles gares seraient gérées, mises en affermage plus exactement, par des opérateurs privés sélectionnés après appel d'offres. En revanche, rien n'est vraiment clair sur la rétrocession des fonds. Quelle proportion l'opérateur doit-il reverser aux villes et aux mairies d'arrondissement ? Tout va dépendre du statut de la gare et c'est au CETUD, dans le cadre d'un schéma d'ensemble des gares routières, d'indiquer si la gare construite doit être considérée comme une gare locale ou interurbaine. Celui-ci aura-t-il les moyens de faire respecter les distinctions qu'il aura décrétées ? On peut envisager de vastes débats, voire des conflits, en perspective.

Par ailleurs, on voit mal de quels moyens disposent le CETUD pour intervenir au cas où la gestion des gares routières engagée par un promoteur privé - par exemple la SAGES pour les deux gares du centre-ville - n'est pas satisfaisante et est remise en question par d'autres opérateurs, notamment les transporteurs. Dans l'état actuel de la réglementation, le CETUD ne dispose d'aucun pouvoir. Or la SAGES, qui exploite les pôles d'échange (gare routière, parc stationnement, station de taxi et boutiques) de Lat-Dior et de Petersen, dans le cadre d'un contrat d'affermage passé avec la ville de Dakar depuis 1999, n'est pas satisfaite de son bilan financier (coût de fonctionnement trop élevé du personnel) et aurait dû, selon elle, cessé son activité si elle n'avait en gérance que ces deux plates-formes. Le CETUD ne dispose pas de tous les moyens pour assurer un rôle de régulation ; c'est une réforme à mi-chemin et en aucun cas une instance dotée d'autonomie.

Si on considère la manière dont s'est opérée la gestion privée du marché Kermel de Dakar, on s'aperçoit que les difficultés ont été liées, en grande partie, à l'incapacité de l'État sénégalais à tenir son rôle de régulateur. Le gestionnaire sélectionné par appel d'offres n'a pu imposer son fonctionnement en dépit d'un bras de fer qui a duré près de trois ans. Dans la réalité, il n'a pas été soutenu par la puissance publique, centralisée comme décentralisée. Si bien que le marché semble géré tant bien que mal par les commerçants qui reversent, comme par le passé, des taxes quotidiennes à la mairie de Dakar, en attendant qu'un audit de la société de gestion soit entrepris, qu'un autre système soit mis en place et qu'un nouvel appel d'offres soit lancé pour sélectionner un autre gérant. Les dispositifs d'animation et de suivi de concession qui se mettent parfois en place ne peuvent remplacer des instances de régulation ; ils peuvent au mieux régler partiellement les conflits. Sur le marché Kermel, cette instance de suivi a plutôt été à l'origine des conflits ; toutes les parties prenantes s'y retrouvaient, si bien qu'on ne faisait que transférer en réunion le champ de bataille, l'État, en tant que concédant, ne jouant pas son rôle. Il aurait fallu au sein de ce comité de suivi un garant capable de représenter le concédant et d'engager sa responsabilité. Peut-être aurait-il fallu créer une agence de contrat de concession, spécialisée dans la partie et issue d'un démantèlement de l'État ? Assurément, à la tête de cette structure régulatrice, il aurait été souhaitable d'imposer un acteur dont les compétences auraient été reconnues et dont la légitimité, de surcroît, aurait gagné en intensité, grâce aux fortes indemnités qu'il aurait reçues pour l'éloigner irrémédiablement des tentations.

À Abidjan, deux structures d'arbitrage ont vu le jour dans le secteur des transports urbains. Il s'agit de l'AGETU et du Comité national de gestion des gares d'Abidjan (CNGGA). L'AGETU a été créée, avec l'appui de la Banque mondiale et du FMI dans la perspective de réorganiser le secteur. Cette structure fonctionne avec une commission paritaire comprenant les municipalités, les représentants des transporteurs et des associations de consommateurs. Toutes les autorisations qui étaient auparavant délivrées aux



taxis, *woro-woro* et *gbaka* par les communes lui ont été transférées ; sa mission étant de sécuriser la perception et la redistribution des recettes, de résoudre le problème de la multiplicité des institutions régulant les transports abidjanais et d'éviter que la dispersion des ressources financières, générées par l'activité de transport, n'ait une incidence négative sur le fonctionnement des infrastructures. Mais les communes refusent d'entériner ce nouveau schéma, estimant qu'il y a pour elles perte financière importante. Pourtant l'AGETU reverse aux communes ce qu'elles touchaient auparavant ; il est question qu'à l'avenir, le surplus de recettes de transport leur soit également redistribué, mais les communes se sentent lésées. En réaction à la création de l'AGETU, la ville d'Abidjan a créé une deuxième structure, le CNGGA, qui n'est pas encore fonctionnelle. Par cette opération, la ville entend récupérer la gestion de la gare d'Adjamé. Actuellement, le transport urbain s'opère dans le cadre d'une régulation sauvage.

Le secteur privé peut difficilement renforcer le secteur public si ce dernier ne se donne pas les moyens de contrôler le secteur privé et de mettre en place, avec compétence, des politiques complémentaires de compensation. Il n'appartient pas aux opérateurs privés, animés par des objectifs de recouvrement des coûts, d'adopter une logique « redistributive » ou de compensation. C'est aux instances municipales, en articulation avec les porteurs d'initiatives privées et populaires, de mettre en œuvre une véritable gestion partagée.

La régulation ne se décrète pas à coups de règles institutionnelles. Il ne suffit pas d'avoir un canevas rigide mettant en avant l'indépendance du régulateur, la transparence des procédures et prévoyant dans le contrat tous les avenants possibles selon une démarche technicienne. La régulation du service va bien au-delà de l'application mécanique des règles préétablies. Elle suppose un apprentissage collectif des nouvelles règles du jeu et implique de profondes transformations des relations entre les acteurs. C'est un processus difficile à construire. De même que le partenariat public-privé est un équilibre laborieux à trouver et sans cesse à réinventer. Il faudrait que les autorités municipales comme les promoteurs privés impliqués à Abidjan et à Dakar en soient davantage convaincus.

#### **IV – RÉDUCTION OU RENFORCEMENT DES DISPARITÉS SPATIALES ?**

Déjà difficiles à gérer parce que construites à l'horizontale, étalées sur de vastes territoires et hébergeant respectivement le quart de la population de la Côte d'Ivoire et du Sénégal, Abidjan comme Dakar le deviennent encore davantage à mesure que l'État central se désengage au profit de ses instances déconcentrées lesquelles, plurielles, se retrouvent en compétition pour gouverner ces villes champignons, sans moyens financiers et techniques correspondants. Dans les deux métropoles, le processus de décentralisation,

pourtant bien engagé, n'a pas conduit mécaniquement à un renforcement des valeurs démocratiques ni à la recomposition des paysages sociaux. L'action des collectivités locales, bien que survalorisée dans bon nombre de discours sur la ville, n'a pas donné lieu à un rééquilibrage des équipements et des services urbains entre les différents quartiers des deux capitales. Bien au contraire. La gestion au coup par coup a pris le pas sur la planification et les instruments traditionnels, du type schémas directeurs, sont délaissés ou dépassés. Sous-tendues par de multiples négociations entre des acteurs aux parcours et aux objectifs souvent divergents, les opérations programmées n'ont plus pour ambition de déboucher sur une réduction des disparités à l'œuvre entre les différentes parties de la ville. Les quartiers centraux sont encore et toujours convoités par les entrepreneurs privés alors qu'ils sont déjà extrêmement densifiés. Les investisseurs ne prennent pas de risques et, avec l'assentiment des pouvoirs publics, s'implantent dans les quartiers accessibles par les voies de circulation, où la clientèle est déjà captive. Dans ce contexte de forte saturation foncière des centres-villes, les investissements ne peuvent se faire qu'après confiscation de terrains ou d'équipements publics et leur transformation en espaces privés. Au-delà même de la montée en puissance de la privatisation des services marchands, on assiste à une privatisation accrue de l'espace public sans que les autorités publiques, chargées de veiller au maintien de l'intérêt général, jouent pleinement leur rôle de modérateur. Des cases de santé comme des écoles primaires ferment ou sont déplacées à la périphérie de la ville après que leur enceinte ou environnement immédiat a été transformé en magasins ou en dépotoirs des commerçants. Les quartiers centraux risquent à terme de se transformer en marchés ; et les habitants de ces quartiers ne pourront plus bénéficier des services courants de proximité dans la mesure où les lieux où ils se font soigner, où ils envoient des mandats postaux et où ils scolarisent leurs enfants auront été remplacés par des commerces. La concentration de la vie économique dans le quartier du Plateau à Dakar accentue l'extrême polarisation des services de transport par ces espaces. Les deux gares les plus importantes (entre 500 et 800 départs quotidiens chacune) se trouvent au centre-ville alors même que les rues et les boulevards explosent sous la pression des commerçants et des marchands de rues. À Abidjan, la configuration est quelque peu différente. C'est le quartier populaire d'Adjamé, situé dans le prolongement du Plateau, qui joue un rôle comparable, transformé en « commune marché ». Les gares sont enserrées dans un fouillis d'espaces commerciaux, bordées par des avenues congestionnées de marcheurs et de vendeurs. Les transports ramènent tout au centre alors même qu'ils devraient participer à une déconcentration des activités.

Le modèle de la ville organique est aussi battu en brèche dès lors que les centres d'affaires des capitales se retrouvent au bord de l'asphyxie. Les opérations de déguerpissement engagées ponctuellement par les mairies ne sont plus en mesure d'arrêter la vive progression de la « cantinisation » des rues des quartiers centraux. Saturés par l'intense circulation, sans compter les problèmes de stationnement qui s'y ajoutent, les centres-villes deviennent de

moins en moins accessibles en dépit de tous les moyens de transport qui y convergent. Cette situation conduit les citadins qui en ont les moyens à vivre davantage à l'échelle de leurs quartiers d'habitation ou encore en fonction de leurs déplacements automobiles. Conscients du manque à gagner que peuvent générer ces phénomènes d'encombrement dans les quartiers d'affaires, des opérateurs privés commencent également à investir dans les quartiers périphériques, ceux dans lesquels résident ou travaillent les classes moyennes et supérieures. C'est ainsi que les quartiers des Almadies à Dakar, de Deux-Plateaux et de Yopougon à Abidjan s'équipent de nouvelles infrastructures commerciales de proximité (marchés, supérettes, supermarchés) pour la satisfaction des riverains. Des banques, des entreprises mais aussi des librairies cherchent à repositionner leurs agences ou succursales dans les zones à forte chalandise, sur les parcours automobiles de leurs clients, s'équipant pour cela en aires de stationnement. En revanche, pour les citadins non véhiculés et résidant dans des zones à la fois mal desservies en transports et mal équipées en commerces, le choix semble beaucoup plus problématique. Depuis la décision prise par le gouvernement sénégalais d'interdire les taxis « clandos » sur certaines lignes conduisant au centre historique de Dakar, nombre de banlieusards se retrouvent assignés à résidence. Ceux-là recourent à la marche pour se déplacer et s'approvisionnent à proximité de chez eux, dans les petits marchés de quartier, auprès des colporteurs mais aussi dans les nouveaux magasins des stations-service qui, au départ, avaient été conçus à l'attention des automobilistes. La « ville au choix » demeure en définitive réservée aux citadins les plus mobiles, suffisamment équipés pour connecter les lieux, pour combiner des cheminements dans la ville en fonction de leurs besoins et de leurs moyens.

La privatisation des services urbains, si elle ne la provoque pas, conduit néanmoins à l'accentuation de la poly-centralité déjà en acte dans les deux métropoles. Les nouvelles centralités périphériques n'annihilent pas pour autant l'attractivité des centres anciens. Mais si les deux capitales africaines sont plus éclatées que par le passé et se construisent à partir d'une extrême dispersion des individus, on ne peut pas parler d'une mixité sociale accrue qu'on retrouve dans le modèle de la « ville émergente ». Le foisonnement d'initiatives non concertées prises dans les mêmes lieux conduit à la transformation de ces villes en archipels où alternent des zones suréquipées avec d'autres totalement sous-équipées, en friche. Les infrastructures de transport à venir risquent d'accentuer ce processus en cours de « sécession » urbaine. Dans la capitale dakaroise, par des voies rapides à 2x2 voies, les quartiers résidentiels de haut standing vont être reliés directement aux zones d'activités *high tech*, concentrées dans le nord-ouest de la presqu'île, près de la mer ; les automobilistes ne faisant que traverser les autres quartiers sans s'y arrêter. Si elle voit le jour, l'autoroute à péage entre Dakar et Thiès, via un passage dans toute la banlieue d'ouest en est, constituera un fait sans précédent dans le découpage de la ville par le transport et dans sa réorganisation selon un mode inégalitaire. Par ailleurs, le lent processus de déconcentration des

services et activités économiques (services administratifs, agences commerciales de sociétés nationales notamment) vers les communes populaires de Pikine et de Guédiawaye peut aussi contribuer au renforcement des disparités au lieu de les atténuer. Le déplacement des gares centrales du Plateau en périphérie immédiate du centre en serait un premier signe ; la délocalisation de la grande gare interurbaine de Dakar en banlieue un second. Il ne manquera plus que le déplacement d'une partie des activités économiques industrielles à 40 km à l'est de Dakar pour que la population salariée ou au chômage, résidant en banlieue, n'ait plus besoin de se rendre sur le Plateau. Les mouvements pendulaires seraient alors confinés à l'extrémité orientale de l'agglomération et éviteraient ainsi les quartiers centraux actuels et les voies de communication y menant, au bénéfice d'une bourgeoisie d'affaires, riche et mobile, qui pourrait à nouveau y circuler.

Abidjan est une ville polycentrique depuis sa création. À l'image de nombreux quartiers d'affaires dans le monde, le quartier du Plateau, considéré pendant longtemps comme l'hyper-centre accueillant les administrations, les banques et les commerces, se dépeuple irrémédiablement en raison de l'insécurité ambiante et des difficultés de stationnement et en dépit des tentatives de *management* urbain qui s'y développent. Les propriétaires de magasins de luxe et de supermarchés ont emménagé dans les nouveaux quartiers résidentiels de haut standing. Des centres commerciaux gigantesques s'installent à Marcory, au sud, et à Cocody, au nord, dans les communes qui concentrent à la fois les plus gros budgets par tête d'habitant et la population résidente la plus aisée et qui fonctionnent comme des îlots de prospérité. Alors que, dans les communes d'Abobo, de Koumassi et de Port-Bouët qui regroupent les populations plus modestes, l'équipement marchand se limite principalement aux marchés et aux commerces de rue. Mais le système de transport pourrait encore renforcer la ségrégation spatiale si le troisième pont est finalement construit et connecte directement les quartiers riches de Cocody à ceux de Marcory.

Autrement dit, certaines portions de ces deux métropoles fonctionnent déjà sur les principes d'une ville à deux vitesses. Celle-ci se dessine avec, d'une part, des territoires porteurs d'opportunités économiques qui sont valorisés par le privé et, d'autre part, des territoires « non rentables », pris en charge par le public. Le secteur public, à travers les collectivités territoriales et locales, peut-il être cantonné à la seule gestion des espaces paupérisés ? L'objectif de rééquilibrage qui lui incombe peut-il être alors correctement mené et se résumer à une politique de rattrapage ? Ne risque-t-il pas de déboucher sur l'entretien des enclaves dans lesquelles le développement ne pourrait pas s'enclencher ?

## CONCLUSION

Depuis nos premiers travaux de terrain, la situation a évolué dans les deux villes. En Côte d'Ivoire, les jours suivant le déclenchement de la crise armée, le départ des populations des zones contrôlées par la rébellion a été massif. Depuis, Abidjan accueille un grand nombre de déplacés, faisant passer sa population, selon certaines estimations, de trois à cinq millions d'habitants. Plongée depuis la décennie 1980 dans une débrouille existentielle, la métropole ivoirienne peine à intégrer cet afflux de personnes, créant ainsi les conditions de leur « informalisation ». Les effets sur le transport ont été immédiats. Ces arrivées ont contribué à démultiplier dans les quartiers périphériques la desserte de proximité avec l'accroissement des liaisons communales. Désormais, il n'est plus question de qualité du véhicule et d'autorisations de transport, il s'agit d'exercer une activité rémunératrice au prix d'arrangements avec les syndicats et les administrations. Cette situation accentue la fiscalité parallèle et met tous les acteurs du transport dans une logique « redistributive », particulièrement les communes ouvertement opposées à l'AGETU.

Dans les marchés, on observe l'accroissement substantiel de la population marchande, perceptible au nombre élevé d'étals sur le pourtour des structures. Cela fragilise davantage la sécurité et l'hygiène de ces lieux, déjà mal en point, et renforce le désordre spatial avec l'ajout de la fonction gare sur les voiries entourant les marchés. Deux marchés dont la construction s'était amorcée dès 1998 n'ont pas été achevés. Suspendue dès octobre 2000, celle du marché de Yopougon n'a pas repris, en dépit des nouveaux accords conclus avec une entreprise ivoirienne, IGS. Le chantier est abandonné et les équipements affectés à la construction se dégradent sur place. De la même manière, le marché Clouetcha dans la commune d'Abobo, conçu initialement par son promoteur comme une structure de proximité destinée aux populations démunies du quartier Kennedy, n'a pas vu le jour huit ans après la pose de la première pierre. La première tranche n'est pas achevée et les bureaux du concessionnaire sont désertés. En revanche les quatre grands marchés de Treichville, de Marcory, de Koumassi et d'Adjamé semblent être gérés par les opérateurs privés avec plus ou moins grande efficacité. La société ayant en charge la concession de celui de Treichville assure un ramassage régulier des ordures et expulse les marchands ambulants installés sur le pourtour. Depuis février 2004, la SICG, société qui s'était vu confisquer la gestion du Forum d'Adjamé par la mairie, a repris la main. Mais les niveaux supérieurs du marché ne sont toujours pas occupés par les commerçants alors que les abords de l'édifice grouillent de colporteurs toujours taxés par la municipalité. La SICG rencontre le même genre de difficultés sur le marché de Koumassi.

Au Sénégal, la tendance à la ségrégation de l'espace ne s'explique pas uniquement par la montée inéluctable et imposée de l'économie libérale et de la privatisation. Non seulement l'État lui-même cède tous les jours du terrain

au privé mais, en outre, le gouvernement et les proches du pouvoir devançant les appétits du secteur privé, en étant eux-mêmes au cœur des opérations de privatisation, de cession de terrains au plus offrant, de confiscation de l'espace pour des opérations immobilières. L'espace dont l'État avait la charge ne peut qu'en subir les conséquences et connaître la mainmise d'opérateurs privés qui, certes, souhaitent un cadre plus libéral pour les affaires mais qui, parfois, sont moins avancés que les structures dites publiques ou les autorités centrales, et parfois les collectivités territoriales locales, sur le chemin de la libéralisation totale, sans régulation. À Dakar, la gestion du marché Kermel semble avoir été confisquée par la mairie d'arrondissement du Plateau, non pas parce que le gestionnaire privé s'est comporté en escroc, mais bien parce que les acteurs politiques locaux, soutenus par les commerçants, sont parvenus à leurs fins après moult pressions. La structure même du marché - le système de vente, l'accès des usagers et l'entretien - semblent rapidement se dégrader. D'autres marchés, sous tutelle de la ville de Dakar, sont nettoyés et refaits à neuf (Tilène par exemple) mais augurent peut-être une politique de sélection des vendeurs, conforme à la tendance du maire de Dakar de « nettoyer » sa ville et de la rendre plus attractive et propre. Les nombreux centres commerciaux à la mode sénégalaise - immeubles érigés pour regrouper des commerçants - poursuivent aussi leur développement dans le centre de Dakar sans qu'une planification de leur développement soit respectée. Dans le transport, le renouvellement d'une partie des minibus appartenant à des opérateurs privés a commencé en 2005 (une centaine) et s'est poursuivie en 2006 et 2007 ; la société *Dakar dem dikk* (ex-société publique) a reçu également plus de 400 autobus neufs. Sur le terrain, la situation semble n'avoir pas changé. Dans les gares, les vieux minibus cohabitent avec les neufs, même si la gestion des rotations est séparée ; les gares informelles pullulent ; les différents renouvellements de véhicules semblent avoir démultiplié l'offre plus qu'ils ne l'ont réglementée et régulée ; la SAGES et la ville de Dakar ont reconduit par accord tacite le contrat d'affermage de la gestion des deux gares du centre-ville, sans qu'une réelle évaluation par le comité de pilotage ait eu lieu. Rien ne change donc.

\*\*\*\*\*

La crainte de voir la ville transformée en objet marchand, laissée en pâture aux investisseurs privés, sans aucune préoccupation sociale, est à relativiser ; le spectre du « tout économique », sacrifiant les populations et renforçant les disparités socio-spatiales, à reconsidérer. Cette diabolisation du secteur privé et de son rôle dans la gestion urbaine laisserait à penser que le secteur public, à travers l'action notamment des élus locaux, s'attacherait, au contraire, à favoriser équité et mixité. Or, la répartition des rôles n'est pas aussi simple et nombre de maires se comportent comme des entrepreneurs oubliant parfois les responsabilités qui leur incombent en termes d'intérêt général et de régulation. De la même manière, bien que le secteur privé soit motivé par la rentabilité de

ses investissements, il peut être sensible à la situation des consommateurs et à la nature du service rendu et parfois, sous contrôle, s'acquitter d'une mission de régulation.

Pourtant, si pour continuer à satisfaire leur clientèle électorale, l'État et les collectivités locales se comportent comme des commissaires-priseurs dans une salle des ventes, en bradant le transport ou le commerce par lots, les gares routières après les marchés, les routes et les trottoirs après les pas-de-porte, la différenciation socio-économique de l'espace urbain risque de s'accroître et de profiter aux puissants et aux opportunistes, qu'ils soient entrepreneurs, affairistes ou politiciens. L'évolution des pouvoirs en place n'augure pas un changement dans les pratiques, tant il semble que la privatisation de l'espace, voire son accaparement, parfois par la force publique, soit développée et encouragée dans les plus hautes sphères de l'État, aussi bien au Sénégal qu'en Côte d'Ivoire.

Bredeloup Sylvie. (2008).

Conclusion générale : la ville serait-elle vendue ?

In : Bredeloup Sylvie (ed.), Bertoncetto 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, 303-325. (Etudes Africaines). ISBN 978-2-296-06210-8