

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

**Sylvie Bredeloup**

## **I - LE CONTEXTE**

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

sénégalaises, des coopérants et des touristes qui y trouvaient, jusqu'à ce qu'il soit ravagé par un incendie en décembre 1993, des denrées alimentaires<sup>129</sup>.

Classé monument historique par l'UNESCO en 1979 et propriété de l'État sénégalais, le marché Kermel a été reconstruit à l'identique<sup>130</sup> entre 1995 et 1997 et financé à hauteur de 4,85 millions d'Écus. Les bailleurs de fonds - le Grand-duché du Luxembourg et l'Union européenne - avaient mis comme condition à la réalisation de cet édifice la privatisation de sa gestion. La formule retenue étant après moult études et expertises la suivante : un gérant privé lié par un cahier des charges et travaillant en collaboration avec une structure paritaire opérant dans le cadre d'un conseil de surveillance.

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

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

---

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

<sup>130</sup> Une halle de 2 000 m<sup>2</sup> comprenant trois porches d'entrée et un kiosque central.

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

### **2.1. Les bailleurs de fonds**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2.4. La mairie d'arrondissement du Plateau**

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

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

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

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

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

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

## 2.6. Le gestionnaire, la SDIH

Lors de l'appel d'offres, trois propositions avaient été étudiées par une commission composée à la fois de membres de l'Union européenne, du BAMH<sup>131</sup>, du ministère de l'Économie et des Finances, de la commune de Dakar et de consultants. C'est donc la SDIH, grande société immobilière de la place dakaroise, qui a été retenue. Il lui a été demandé de verser une garantie et une caution de 10 % du coût définitif du marché. Le choix de la SDIH n'était pas fondé seulement sur son offre technique valable et financièrement « moins disante » mais aussi sur sa promesse de préfinancer le projet d'extension du marché qui avait été retenu en accord avec les bailleurs de fonds.

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

---

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

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

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

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

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

## **2.7. Le groupement des commerçants du marché Kermel**

Avant le sinistre, 355 places étaient disponibles dans l'enceinte du marché accueillant principalement des vendeurs de fruits et de légumes, d'origine guinéenne. L'espace était aéré ; les surfaces de vente par commerçant occupaient en moyenne deux à trois m<sup>2</sup>. 300 autres commerçants se répartissaient sur le pourtour<sup>132</sup>. En 1998, 466 commerçants se sont installés dans la halle<sup>133</sup>.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### III - LES FAITS

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.2. Impuissance de l'opérateur privé et retrait forcé**

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

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

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

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

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

### **3.3. Le double jeu des pouvoirs publics**

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

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

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

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

### **3.4. Des instances de régulation inopérantes**

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

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

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

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

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

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

## CONCLUSION

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

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

Bredeloup Sylvie. (2008).

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

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, 177-191. (Etudes Africaines). ISBN 978-2-296-06210-8