

12ième Conférence Générale de l'EADI
**Gouvernance Mondiale pour un
Développement Durable**

La Nécessité de Cohérence Politique
et de Nouveaux Partenariats



**La gouvernance dans les projets d'équipements
marchands en Afrique**

Auteur:	Benjamin Michelon
Institution:	EPFL Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
Adresse:	EPFL RI-VP CO, Coopération@epfl, CM 2 301 (Centre Midi), Station 10, 1015 Lausanne, Suisse
E-mail:	benjamin.michelon@epfl.ch
Téléphone:	00 41 21 693 60 61

Résumé

Avant toute implication d'un bailleur de fonds, les marchés urbains d'Afrique sont gérés en régie directe par les nouvelles collectivités locales décentralisées. Ces dernières n'ont pas les moyens de fournir des services remplissant les qualités environnementales et sanitaires minimales. Ces marchés sont souvent mal drainés, soumis à des inondations, peu desservis en réseaux, encombrés de décharges sauvages, sous-équipés en latrines, sur densifiés. Dans ce cadre, les projets de rénovation ou de construction de nouveaux marchés répondent à la fois à des enjeux environnementaux et à des enjeux politiques. Dans un contexte mondial de lutte contre la pauvreté, de promotion de la décentralisation et de la « bonne gouvernance urbaine », ils doivent permettre d'améliorer les conditions environnementales et sanitaires ainsi que les performances de la gestion municipale, aux niveaux technique, financier et organisationnel. Ceci passe par la redéfinition d'un mode de gestion approprié et la renégociation des droits de place. Ces nouvelles contraintes de gestion signifient bien souvent la redéfinition d'une grille tarifaire favorable aux commerçants de produits à forte valeur ajoutée. Or, ces nouveaux droits de place ne sont pas toujours abordables par des « petits » commerçants, vendeurs de produits vivriers, composant souvent le noyau dur des marchés traditionnels. On peut alors s'interroger sur les conséquences de ces changements : jusqu'où cette mutation peut-elle être réalisée sans mettre en péril le système préétabli de gouvernance locale du marché ? Comment se traduit-elle dans la recomposition des rapports sociopolitiques ?

Cette mutation, au demeurant inévitable dans une logique de rentabilité de l'infrastructure, est vite comprise par ces commerçants autochtones traditionnels qui exigent rapidement d'avoir leur mot à dire sur le futur de « leur » marché. Ils font alors émerger un débat sur les choix politiques concernant le système de gestion et de tarification ainsi que sur l'attribution des places. Au cours de ce conflit, les différentes catégories de commerçants s'unissent et se désunissent dans la lutte contre la municipalité pour préserver leurs intérêts. Les commerçants autochtones se battent ainsi contre une appropriation de « leurs » marchés au profit de commerçants « allogènes » qui auront les moyens de payer les nouvelles taxes. Les élus locaux se trouvent alors obligés de composer avec ces revendications et de rompre avec la culture de la toute puissance du chef distribuant ses prébendes. Ce processus révèle ainsi à la fois la complexité des rapports que les commerçants entretiennent entre eux et remet en cause les accords implicites qui préexistaient avec la collectivité locale. Cette redéfinition de la « gouvernance des marchés » passe tour à tour par de la contestation, et bien souvent, par la nécessaire mise en place d'une intermédiation sociale. Cet appui externe, introduit sous la forme d'une « cellule ad hoc », doit préparer la gestion future et faciliter la concertation entre les acteurs. In fine, cette structure doit permettre d'appuyer la mise en place d'un nouvel « arrangement » entre les parties aboutissant à un fonctionnement optimal de la nouvelle infrastructure.

A partir d'exemples tirés de villes africaines, nous chercherons à étudier comment, dans un contexte de mondialisation et de libéralisation, les rapports de force entre les acteurs évoluent au cours de ce type de projet qui concentre des enjeux environnementaux, sociopolitiques, économiques et urbains. En particulier, nous détaillerons comment l'intermédiation sociale permet de favoriser le dialogue entre les parties tout en constituant une interface ponctuelle qui peut s'avérer, au final, être une structure « écran ». Enfin, nous montrerons comment se redessinent les arrangements institutionnels qui conduisent les responsables municipaux et les nouveaux gestionnaires à amorcer un espace de dialogue et de médiation avec les commerçants, espace de dialogue nécessaire pour la gestion durable de l'équipement.

La gouvernance dans les projets d'équipements marchands en Afrique

Pour le voyageur en Afrique, la visite du marché constitue un excellent accès à la compréhension de la ville africaine. Dans une véritable ambiance de kermesse, les commerçants s'invectivent, les chalands se bousculent. Tous les sens sont en éveil. Au mélange de couleurs (le rouge vif du piment, le jaune du maïs, les pagnes multicolores,...) s'ajoute la diversité des senteurs (du poisson pas toujours très frais.... aux odeurs fruitées de bananes, mangues et ananas) qui émanent de ce lieu rempli de commerçants turbulents saluant bruyamment l'arrivée d'un parent ou d'un acheteur potentiel... Pour le sociologue, le géographe, l'aménageur ou l'urbaniste, l'étude du marché africain recèle également une richesse profonde. Equipement collectif structurant, service public, pôle d'activités pourvoyeur d'emplois et de ressources, gisement fiscal, le marché urbain permet d'appréhender la dynamique des changements qui s'opèrent dans l'espace politique urbain.

Dans la plupart des cas, avant toute implication d'un bailleur de fonds, les marchés urbains d'Afrique sont gérés en régie directe par les nouvelles collectivités locales décentralisées. Ces dernières n'ont pas les moyens de fournir des services remplissant les qualités environnementales et sanitaires minimales.

Dans le cadre des projets d'amélioration des infrastructures marchandes, il s'agit alors de redéfinir les normes sanitaires, sociales mais également économiques pour permettre d'améliorer la gestion de l'équipement public. Ces nouvelles contraintes de gestion signifient bien souvent la redéfinition d'une grille tarifaire favorable aux commerçants de produits à forte valeur ajoutée. Or, ces nouveaux « droits de place » ne sont pas toujours abordables pour des « petits » commerçants, vendeurs de produits vivriers, composant souvent le noyau dur des marchés traditionnels. On peut alors s'interroger sur les conséquences de ces changements : jusqu'où cette mutation peut-elle être réalisée sans mettre en péril le système préétabli de gouvernance locale du marché ? Comment répondre à la fois aux enjeux financiers des municipalités, qui espèrent tirer des fonds de la mise en place des nouveaux modes de gestion des marchés après la mise en œuvre d'un projet, et aux enjeux économiques et sociaux des commerçants, qui souhaitent conserver leurs intérêts ? Comment se traduit-elle dans la recomposition des rapports sociopolitiques ?

Ce type de projet démontre comment l'arrivée en force de l'idéologie prônant la « bonne gouvernance » et la bonne gestion, met à mal, en essayant de réguler les pouvoirs locaux, l'organisation sociopolitique qui prédominait jusque là. A partir d'exemples tirés de villes africaines, nous chercherons à montrer comment, dans un contexte de mondialisation et de libéralisation, les rapports de force entre les acteurs évoluent au cours de ce type de projet qui concentre des enjeux environnementaux, sociopolitiques, économiques et urbains. En particulier, nous détaillerons comment, dans ce processus, l'intermédiation sociale permet de favoriser le dialogue entre les parties tout en constituant une interface ponctuelle qui peut s'avérer, au final, être une structure « écran ». Enfin, nous montrerons comment se redessinent les arrangements institutionnels qui conduisent les responsables municipaux et les nouveaux gestionnaires à amorcer un espace de dialogue et de médiation avec les commerçants, espace de dialogue nécessaire pour la gestion durable de l'équipement.

1. Les marchés et la gouvernance urbaine

Les marchés dans la ville

La place du marché est restée avant tout un lieu porteur d'urbanité, un espace public qui permet une rencontre, un échange marchand entre les différents groupes qui constituent la ville. « On peut trouver en Afrique des marchés sans ville, mais il n'existe pas de villes sans marché ; négociants et marchands sont des intermédiaires indispensables, au sein même de la ville et dans ses rapports avec l'environnement » (Coquery-Vidrovitch, 1988).

Les marchés ont longtemps conservé une place centrale dans l'organisation urbaine. L'architecture monumentale des grands marchés construits à l'époque coloniale traduit le projet urbanistique et politique de l'époque. En implantant en vis à vis le marché, la mosquée ou la cathédrale, l'hôtel de ville ou la gare, il s'agissait de créer, au centre de la ville, un espace regroupant les trois symboles majeurs de la cité coloniale. Aujourd'hui, avec le développement et l'étalement de l'aire urbaine, ce schéma a volé en éclats, entraînant parfois une relocalisation des zones marchandes au sein des villes.

Les marchés centraux historiques des villes africaines sont la plupart du temps de taille plutôt réduite car ils ont été implantés dans le cœur commercial des cités. Leurs emprises ont certainement été bien circonscrites à leur création. Ces halles datent de l'époque coloniale. C'est le cas du marché rose de Bamako (construit vers 1927), du marché Sadanga de Dakar (créé en 1930), du marché Central de Kinshasa (créé avant l'accession de la République démocratique du Congo à l'indépendance, précisément dans les années 50), du marché Central de Douala (appelé autrefois marché Lagos).

Ces marchés étaient à l'époque destinés à abriter le marché des produits vivriers frais, la boucherie, la vente de poissons et l'artisanat local. Le commerce des articles manufacturés se faisait alors dans les comptoirs des compagnies de négoce ceinturant la place du marché et pratiquant la vente aussi bien en gros, demi-gros qu'au détail, tandis que les grands commerçants traditionnels de produits agricoles locaux opéraient à partir de leur "cour" pour ravitailler les petits détaillants.

L'intensité des échanges monétaires dans les zones de marchés en fait les pôles principaux d'emploi des agglomérations africaines. En dehors des commerçants eux-mêmes, ou de leurs mandataires, on y côtoie une foule d'employés, de sous-traitants, de vendeurs, d'auxiliaires, d'aides familiaux, d'apprentis et de marchands ambulants et occasionnels. Une multitude de commerçants sont répartis sur le marché sans que vraiment leurs dispositions aient un rapport avec leurs filières de vente (du grossiste au détaillant en passant par le semi-grossiste). Pour rentabiliser tout l'espace possible, les vendeurs sur étal ou au sol se sont installés dans les allées de circulation internes au marché, aboutissant à la saturation de cet espace intérieur et au débordement anarchique du commerce de détail sur les rues adjacentes, rendant, par là même, de plus en plus problématique l'accès des véhicules et allongeant sensiblement les durées de livraison et de déchargement des produits.

De ce fait, les marchés sont aujourd'hui fortement déstructurés et désorganisés. Ils cristallisent tous les dysfonctionnements : surconcentration, enclavement, manque d'hygiène, bâti vétuste à la limite du dangereux, etc. Souvent mal drainés, soumis à des inondations, pas ou peu desservis en réseaux (eau, électricité, assainissement), encombrés de décharges sauvages, sous-équipés en toilettes publiques, sur densifiés, les marchés connaissent des situations sanitaires et environnementales parfois critiques. Ces situations sont d'autant plus préoccupantes, dans le cas des marchés de produits vivriers, que ces derniers peuvent être à l'origine de la diffusion en ville d'épidémies, notamment de maladies hydriques. Les

améliorations passent par l'alimentation en eau potable, la construction de latrines et le respect des règles d'hygiène de base.

Le marché comme outil de bonne gouvernance locale

Ce type de projet est mis en œuvre pour appuyer les pouvoirs locaux dans le cadre du mouvement de décentralisation confiant des responsabilités importantes aux collectivités locales. Or, ce processus est mis en œuvre alors que les caisses de l'Etat sont vides. De ce fait, « l'Etat ne peut décentraliser les ressources financières qu'il n'a pas. La crise financière aiguë que connaissent les Etats les met dans la quasi impossibilité de transférer aux collectivités locales des ressources financières qu'ils ont eux-mêmes bien du mal à réunir du fait du niveau général de pauvreté des populations. L'Etat hésite d'autant plus à partager des ressources en diminution qu'il ne dispose pas à ce jour de fiscalité de substitution garantissant une facilité de collecte et un rendement équivalents aux droits de porte. A court et à moyen termes, on s'oriente donc vers une situation de tension encore plus importante des finances publiques. » (Yatta, 1998).

Les communes doivent donc développer une fiscalité propre reposant principalement sur les taxes municipales. Les marchés constituent une source potentielle importante de cet apport.

Or, ces marchés, auto-construits par les commerçants, ou édifiés à l'époque de la colonisation, sont, la plupart du temps, soit gérés en régie directe par les toutes nouvelles collectivités locales décentralisées, soit soumis à aucune règle. En réalité, les marchés ne fournissent pas aux municipalités les recettes escomptées et leur produit dépasse rarement dix à vingt pour cent des recettes courantes des grandes communes d'Afrique sub-saharienne. Le tarif des droits de place n'est pas actualisé et le taux de recouvrement de ces droits par rapport au gisement fiscal théorique dépasse rarement cinquante pour cent.

Les raisons de cette faible contribution sont presque toujours les mêmes et combinent plusieurs facteurs. Certains auteurs évoquent tout d'abord le problème de la faiblesse générale des droits de place, l'absence de recensement régulier des personnes ou des emplacements redevables (absence de dispositif de suivi), le non recouvrement auprès des vendeurs occupant les emprises publiques ou installés à l'extérieur du marché officiel (Paulais et Wilhelm, 2000). Un autre blocage est parfois lié au refus des commerçants de payer en prétextant l'encombrement et la mauvaise qualité des services d'hygiène et de sécurité, ou les diverses "mises à contribution" réclamées par la municipalité.

Cependant, les recettes des marchés sont tout de même très importantes. Elles constituent un apport quotidien et régulier de trésorerie non négligeable qui permet à la collectivité locale d'assurer ses dépenses courantes de fonctionnement. De ce fait, la rénovation et la construction de nouveaux bâtiments en sont d'autant plus importantes. La remise à plat et l'organisation de la gestion de cette source fiscale sont des enjeux majeurs de la mise en œuvre de projets de réhabilitation ou de construction d'infrastructures marchandes

2. Les projets « marchés »

Chronique d'une mutation annoncée

Dans un contexte mondial de lutte contre la pauvreté, de promotion de la décentralisation et de la « bonne gouvernance urbaine », les projets « marchés » doivent donc permettre d'améliorer les conditions environnementales et sanitaires ainsi que les performances de la gestion municipale, aux niveaux technique, financier et organisationnel. Ceci passe par la redéfinition d'un mode de gestion approprié et la renégociation des droits de place. Ainsi,

« l'objectif à assigner aux gestionnaires pourrait ainsi se décrire comme la recherche d'une adéquation optimale entre les résultats d'exploitation et le niveau de services fournis ainsi que futurs grâce aux capacités d'investissements dégagées » (Paulais et Wilhelm, 2000).

Ces nouvelles contraintes de gestion signifient bien souvent la redéfinition d'une grille tarifaire favorable aux commerçants de produits à forte valeur ajoutée. Les notions d'amortissement, de gestion saine et durable de l'infrastructure entraînent invariablement une révision à la hausse des tarifs des places. La construction d'un nouvel édifice se traduit par l'ouverture de nouveaux types d'emplacements qui vont occasionner une réattribution des emplacements des commerçants pour permettre de rentabiliser au maximum l'infrastructure.

Or, ces nouveaux droits de place ne sont pas toujours abordables par les « petits » commerçants, vendeurs de produits vivriers, composant souvent le noyau dur des marchés traditionnels. Ainsi, les vendeurs des produits manufacturés, qui permettent d'offrir une marge de vente plus importante, sont encouragés à investir les nouveaux marchés avec parfois l'appui implicite des gestionnaires qui y voient une garantie de rentabilité. Ceci va avoir également des répercussions sur l'attribution des places. Or, si la collectivité locale n'offre pas une sécurité aux anciens commerçants leur permettant de s'adapter aux nouvelles conditions, des conflits latents vont être ravivés au cours du processus de construction et d'attribution des places et de négociation des nouveaux tarifs.

Mettre en œuvre un projet « marché » nécessite donc d'appréhender à la fois les contraintes économiques mais également sociales, afin de bien cerner les enjeux et les points de blocage.

L'affrontement des types de produits : manufacturés versus vivriers

Dans cette logique d'accroissement de la rentabilité, une des premières tentations du gestionnaire est d'opposer les deux fonctions qui forment le dynamisme et la spécificité du marché : la fonction d'approvisionnement de produits agricoles alimentaires (produits vivriers) et la fonction de fournisseur de marchandises manufacturées diverses aux consommateurs. La première concerne des produits à faible valeur ajoutée alors que la seconde est plus rapidement rentable et permet une marge plus importante pour les commerçants.

Or, il convient d'essayer de bien les faire coexister pour assurer le fonctionnement équilibré du marché et pour sécuriser l'approvisionnement des villes en produits de première nécessité.

D'une part, il est nécessaire, lors de ce type d'opération, que les responsables de la ville admettent que la richesse d'une économie urbaine repose sur les articulations étroites qu'elle entretient avec les circuits ruraux, avec son hinterland agricole. Il ne s'agit donc pas d'opposer les deux fonctions qui forment le dynamisme et la spécificité d'un marché (fonction d'approvisionnement/de redistribution de produits agricoles alimentaires et de fournisseur de marchandises diverses aux consommateurs), mais bien de les faire coexister pour assurer le fonctionnement optimal du marché et pour améliorer la dynamique économique urbaine.

D'autre part, ceci doit être réalisé tout en faisant percevoir aux « anciens commerçants » la nécessaire évolution économique de la ville et de ses marchés. Comprendre que ces transformations ne doivent pas être faites à leur détriment et qu'il est important de les faire accepter par les commerçants exige un réel volontarisme de la part de la Mairie.

Cependant, forte de sa nouvelle légitimité, la collectivité locale va chercher à tirer profit de sa responsabilité dans la mise en œuvre d'un projet de nouveau marché ou de marché rénové.

Comme le dit le proverbe béninois, « celui qui a un ami sur l'oranger est certain de manger des oranges mûres ». En effet, selon Jean-Pierre Olivier de Sardan, « l'absence d'une culture de bien public découle en partie de la permanence de la chefferie. Le chef seul peut représenter le bien public, mais sans avoir de comptes à rendre et à travers l'exercice d'une gestion entièrement personnelle des affaires du village, confondues avec les siennes propres (néo-patrimonialisme). » (Olivier de Sardan, 2000). L'attribution des places va de ce point de vue constituer un véritable casse-tête créant un rapport de force entre les commerçants et la collectivité locale qui cherchent, les uns comme les autres, à tirer parti de cette nouvelle donne.

Cette mutation, au demeurant inévitable car sous-tendue par une volonté d'augmentation des recettes, est vite comprise par ces commerçants autochtones traditionnels qui, loin d'accepter docilement, exigent rapidement d'avoir leur mot à dire sur les attributions des places et le futur du marché. Ces commerçants font alors émerger un débat sur les choix politiques concernant le système de gestion et de tarification ainsi que sur l'attribution des places.

3. L'exacerbation des tensions

La manipulation de la peur de l'étranger

L'enclenchement de ce processus révèle ainsi à la fois la complexité des rapports que les commerçants entretiennent entre eux et remet en cause les accords implicites qui préexistaient avec la collectivité locale. Au cours de la mise en œuvre du projet, les différentes catégories de commerçants s'unissent et se désunissent dans la lutte contre la municipalité pour préserver leurs intérêts : payer une redevance peu élevée et conserver leurs places.

Dans ce but, les commerçants autochtones se battent contre une appropriation de « leur » marché au profit de commerçants « allogènes » qui auraient certainement largement les moyens de payer les nouvelles taxes. La problématique de la différenciation entre autochtones/allogènes est ravivée par l'utilisation de la crainte de l'autre, l'étranger.

Ce dernier est défini comme celui qui constitue une menace dans l'exercice de l'activité commerciale et de l'appropriation d'un territoire, le marché. Face aux dangers de la perte d'influence des gros commerçants locaux, on assiste alors à un véritable repli des commerçants locaux face aux étrangers. Cela conduit « à une recomposition de l'idée d'appartenance et de citoyenneté, lourde de menaces, mais qui demeure probablement ouverte à d'autres possibilités historiques, compte tenu de la complexité des mouvements sociaux et des « économies morales » qu'elle met en jeu ou des mobilisations universalistes trans-ethniques et transnationales avec lesquelles elle doit composer » (Bayart, Geschiere et Nyamnjoh, 2001).

La figure de l'étranger responsable de « l'insécurité économique » est ravivée. Elle semblait pourtant s'être estompée avec le temps et avec l'intégration des étrangers dans le système économique national.

Cela concerne tout d'abord les grands commerçants étrangers, héritiers des anciens circuits marchands à longue distance, piliers de l'activité économique des marchés, qui ont réussi brillamment à s'insérer dans le dispositif commercial des villes africaines. La présence des libanais en Afrique francophone, dominant encore aujourd'hui les échanges, date du début du XX^{ème} siècle (Binet, 1975). La principale caractéristique entrepreneuriale de ces grands commerçants est la constitution d'un capital « relationnel », garantie de leur réussite, et la diversification des risques entre plusieurs activités : exportation de produits agricoles,

transport, importation de marchandises générales, gros et distribution. Pourtant cette intégration est facilement remise en cause en cas de crise économique ou de recherche de bouc émissaire : « La prospérité générale qui est prêtée aux libanais les expose, encore aujourd'hui à la critique, leurs intérêts entrant de plus en plus en conflit avec ceux d'une petite bourgeoisie nationale. Certains sont tentés de susciter et de manipuler contre ce « peuple-classe » des mouvements xénophobes, au nom du comportement « parasitaire » de quelques-uns. Ainsi, en 1979, au Liberia, on assiste à la mise à sac des boutiques des commerçants libanais. Au Ghana, ils sont souvent accusés de marché noir et de trafic de devises. Au Gabon, des Libanais ont été, il y a quelques années, inculpés dans une affaire de fraude douanière et de corruption de fonctionnaires. En Sierra Leone, des hommes d'affaires libanais sont régulièrement impliqués dans des scandales financiers. À la fin des années 1980, plusieurs dizaines de Libanais sont arrêtés pour des raisons analogues au Cameroun. Au Congo-Kinshasa, leur implication dans des affaires politico-financières est régulièrement évoquée. Un groupe de Libanais a été mis en cause, dans des conditions demeurées obscures, dans l'assassinat du président Laurent-Désiré Kabila. Tous ces faits illustrent le malaise qui s'instaure parfois dans les rapports entre Libanais et nationaux des pays d'accueil, en dépit des attentions constantes prodiguées par les communautés libanaises aux pays hôtes » (Bourgi, 2005).

Cette discrimination touche également les groupes ethniques, solidaires et organisés à l'intérieur des circuits marchands et des places marchandes. La mise en œuvre d'un projet marché va renforcer l'opposition et l'hostilité vis-à-vis de ces groupes d'étrangers, rouvrir ainsi des fractures artificielles (Nord-sud dans les pays côtiers par exemple, comme le Bénin ou encore la Côte d'Ivoire) à l'intérieur même d'un pays. Au Cameroun, par exemple, ce sont les Bamilékés qui sont réputés pour leur fibre marchande et leur débrouillardise : « Plus que les autres groupes ethniques du Cameroun, il est incontestable que les Bamilékés, paysans pour la grande majorité, ont su pratiquer les activités commerciales et ont conquis sur l'ensemble du Cameroun une position prépondérante. L'explication doit être recherchée dans les traditions sociales et le mode de fonctionnement d'un groupe qui incite l'individu à une promotion sociale liée à la réussite économique » (Tchawe Hacheu, 2000). Ceci se retrouve dans d'autres pays où des groupes spécialisés, tels que les Dioula en Côte d'Ivoire ou encore les Haoussa au Niger et au Nigeria, pratiquent le commerce de réseau. Le jeu des solidarités lignagères ou d'origine ethnique permet d'établir des relations de confiance entre les différents membres de réseaux qui débordent des frontières nationales et de mettre en place des trafics lointains, comme celui qui permet aux Haoussa de vendre les oignons du Niger dans les villes côtières du Bénin.

Le resserrement des réseaux commerciaux contre « l'étranger »

Dans cette « mécanique protectionniste », ce sont les grossistes, les grands commerçants du marché qui vont être les fers de lance de cette « chasse » à l'étranger. Au marché de Porto Novo, par exemple, « le but de la puissante association de vendeurs de maïs à Porto-Novo (marché Ouando) est de mieux contrôler le marché face à l'intervention des forces extérieures. Elle agit de ce fait comme un véritable groupe de pression. Mais ses membres sont autonomes les uns par rapport aux autres dans la façon dont chacun mène ses activités à l'intérieur du club. Les aspects de la collaboration portent sur la construction et la gestion d'entrepôts, l'élimination de la concurrence sur les produits agricoles, base du regroupement, et sur l'entraide au niveau des marchés d'achat et d'écoulement » (Igue Bio G. Soule, 1992).

Ces grossistes maîtrisent en général les petits commerçants qui sont étroitement liés à eux par des aspects commerciaux, financiers, religieux ou encore ethniques. L'extrême faiblesse du capital commercial des commerçants détaillants limite les quantités journalièrement

commercialisées. Les détaillants sont fortement dépendants des possibilités de crédit offert par les grossistes. C'est donc à la fois un lien financier (par le biais du système de crédit) et un lien commercial (par l'achat ou le « prêt » de marchandises aux petits commerçants) qui existent entre petits et gros commerçants formant ainsi une sorte de « symbiose ».

Ceci n'empêche pas les petits commerçants de chercher à faire jouer la concurrence entre les grossistes, au gré des saisons ou de l'état du marché de commercialisation, pour obtenir le meilleur prix ou le meilleur prêt.

De ce fait, leur adhésion à la vision des grossistes est variable tout au long du processus. La représentativité des leaders, comme celle de la collectivité locale, est sans cesse menacée. Dans ces rapports de force, les grossistes, principaux interlocuteurs de la municipalité, ont donc intérêt à entretenir et à conserver le rapport de force existant et à ne pas voir s'installer de nouveaux « concurrents étrangers sur leur marché ». En effet, en venant s'installer, les étrangers, souvent plus riches, pourraient se permettre de payer des prix de places plus élevés. Leur arrivée viendrait également augmenter la concurrence, empêchant les grossistes autochtones de tirer pleinement parti du développement économique du marché rénové.

L'implication des commerçants dans les attributions des places du marché de Parakou (Bénin) a donné de ce fait un résultat inédit, allant même jusqu'à sortir du marché certains commerçants sur la base de critères d'appartenance. « Au niveau des syndicalistes l'attribution a été faite sur la base de critères non élucidés. Le constat qui s'impose est que, dans ce marché, après les attributions, certaines couches socio-ethniques n'ont pas officiellement trouvé de place. Les vendeurs de friperie par exemple, bien qu'ils soient les plus actifs usagers du marché, n'ont pas été retenus officiellement ; et ils sont tous Nigériens. Il en est de même pour les Yoruba et les ressortissants des régions méridionales du Bénin » (Abou-Bakari, 2000).

4. La gestion de la mutation

L'intermédiation sociale : la gestion de la « mutation »

Cette redéfinition de la « gouvernance des marchés » passe tour à tour par de la contestation et de la négociation qui nécessitent, bien souvent, la mise en place d'une intermédiation sociale.

L'intermédiation sociale vise à instaurer le dialogue entre les parties prenantes (commerçants, municipalités), de manière impartiale et continue. Elle cherche à rompre avec la culture du chef qui distribue ses prébendes afin d'assurer l'appropriation du nouveau marché par les acteurs concernés : les commerçants, les responsables politiques, les usagers, les techniciens et le gestionnaire.

Cet appui externe, introduit sous la forme d'une « cellule ad hoc », doit préparer la gestion future et faciliter la concertation entre les acteurs. In fine, cette structure doit permettre d'appuyer la mise en place d'un nouvel « arrangement » entre les parties aboutissant à un fonctionnement optimal de la nouvelle infrastructure.

Elle doit informer les commerçants sur des aspects précis dont principalement :

- > le phasage du projet d'aménagement (date de démarrage des travaux, durée du chantier)
- > la capacité d'accueil du marché : tous les vendeurs pourront-ils y retrouver une place ?
- > les critères de réattribution des places
- > la tarification projetée.

Elle est également chargée d'aplanir les éventuelles difficultés et, de façon générale, d'établir une interface entre les commerçants et les techniciens en charge des travaux. Cette cellule d'appui à la communication et à la gestion doit permettre d'organiser la réinstallation des commerçants, d'appuyer l'affectation des places et des boutiques sur la base du plan de zonage par activité, d'annoncer les tarifs applicables, de développer une communication permanente avec les usagers, de créer les conditions propres au fonctionnement et à la gestion. Notamment, dans le cadre de cette intermédiation, un travail important est à effectuer au niveau du recensement des commerçants qui devront intégrer le marché nouvellement construit ou reconstruit. Pour permettre la réintégration des « anciens » commerçants, il est nécessaire ainsi de vérifier l'existence de ce recensement et la méthodologie utilisée pour sa réalisation. Il faut ainsi vérifier qu'une large concertation entre les représentants de la Mairie et ceux des commerçants a eu lieu. Le cas échéant, il convient de trouver un consensus entre les deux parties (commerçants et mairie) sur les noms figurant sur cette liste de manière à ce qu'elle constitue un document de base pour la réinstallation. Une fois ce recensement validé comme document de travail pour la réinstallation, il est nécessaire d'opérer un rapprochement entre la capacité réelle du marché et le nombre de commerçants figurant sur la liste. La juxtaposition de ces deux informations permet d'évaluer les problèmes qui pourront se poser lors de la phase d'attribution des places et de trouver des solutions.

Au final, l'objectif global de cette structure est de « rompre avec les logiques uniques de décisions d'experts et d'élites et de faire avancer la responsabilité et la citoyenneté en créant des passerelles entre des univers et des sens différents » (Toussaint et Zimmermann, 1998).

Sur un plan méthodologique, la mise en place d'une structure ad hoc, qui a le mérite de passer par une médiation extérieure, peut sembler critiquable. Elle ne permet pas de favoriser l'atteinte des objectifs initiaux de ces projets qui visent à consolider les compétences des institutions et de l'expertise locale concernant les programmes de rénovation des équipements marchands et leur gestion durable, et qui visent à permettre à la collectivité locale d'acquérir des compétences dans l'instruction (approche participative et prise en compte du genre), dans l'exécution et dans le contrôle de la gestion des équipements générateurs de recettes.

Sur un plan institutionnel, la position de ce type de structure, placée au sein des municipalités, pose le problème de la substitution à une administration locale. C'est une cellule ad hoc dans laquelle un intervenant (très souvent externe à la municipalité, comme peut l'être par exemple un expatrié) doit désamorcer les conflits afin de rendre opérationnel l'infrastructure dès son ouverture.

Ces deux derniers éléments interpellent à un double niveau comme le résume Emile Le Bris. En effet, « les nouvelles institutions municipales ne sont à l'évidence pas en mesure de compenser cet effacement et l'affaiblissement des administrations techniques centrales ou déconcentrées, et l'on ne voit pas à ce jour émerger un véritable secteur privé en matière d'ingénierie urbaine. Il faut aussi s'interroger sur la « logique de projet » travaillant sur des unités opérationnelles à durée de vie courte (de l'ordre de cinq ans) et échappant le plus souvent à l'institution municipale. Dans le cadre de cette logique – qu'elle soit impulsée par les coopérations bi- et multilatérales ou par la coopération décentralisée –, la dictature de l'urgence l'emporte trop souvent sur la responsabilisation des acteurs » (Le Bris, 1999).

L'ouverture du marché

Dans ce cadre, la médiation réalisée le temps des travaux permet d'apaiser les tensions, et d'obtenir un accord sur les tarifs et les attributions de places. Au final, elle permet de réaliser

une répartition par produit, offrant une réponse aux problèmes d'hygiène et de salubrité, tout en se basant sur les pratiques anciennes des commerçants et sur l'organisation préexistante.

En effet, très souvent, les « anciens » commerçants décaisés et réintégrés sont attachés à leurs anciens emplacements et souhaitent être réinstallés au même endroit. Ils ont parfois hérité leurs emplacements de leurs parents et veulent conserver le symbole de leur position et les relations qu'ils avaient créées avec leurs voisins et clients.

Cependant, l'ouverture du marché constitue une nouvelle étape majeure qui va nécessiter encore de nombreux efforts de négociations et de compréhensions.

Tout d'abord, le problème des tarifs revient vite sur le devant de la scène. D'une part, les tarifs ont bien souvent été acceptés par les commerçants en signe de bonne volonté pour obtenir une place. Mais une fois réinstallés, une nouvelle discussion s'engage. D'autre part, les promesses de bonne gestion et de bonne gouvernance faite par la municipalité s'avèrent parfois être des paroles en l'air. Les commerçants se retrouvent confrontés à des problèmes d'hygiène, de salubrité, de gardiennage auxquels la mairie ne fait pas toujours face, contrairement aux discours initialement formulés.

Ensuite, une difficulté plus grave surgit. L'afflux de nouveaux commerçants entraîne l'occupation des abords des marchés de manière illicite, sans payer aucune taxe. C'est la rançon de la réussite de ce type de projet qui crée une véritable dynamique économique dont souhaitent profiter le plus grand nombre d'habitants de la ville, y compris ceux qui n'avaient auparavant aucune activité commerciale ou ceux qui n'avaient pas les moyens d'entrer dans le territoire clos du nouveau marché. L'extension du périmètre du marché, hors de sa clôture physique, devient alors un problème majeur mettant en péril la gestion du nouvel équipement. Certains commerçants, ayant joué le jeu en intégrant le marché, menacent de retourner dehors.

La commune, ayant souhaité résoudre un problème de gestion urbaine en proposant une nouvelle infrastructure, doit faire face à un véritable nouveau défi pour gérer ce nouvel afflux de commerçants. Elle est amenée à revoir sa position, pour éviter de tomber dans « une gestion préoccupée trop exclusivement de rendement à l'intérieur du périmètre où elle s'exerce tout en rejetant les dysfonctionnements à l'extérieur » (Paulais, 1998). La collectivité locale doit alors se lancer dans des opérations « d'assainissement » des vendeurs illicites autour des marchés, très difficiles à mettre en œuvre politiquement et socialement. Elle doit, pour calmer les protestations des commerçants, entamer une réflexion à la fois sur le développement économique local et sur la relocalisation de ces commerçants déguerpis en proposant des solutions viables économiquement, politiquement et socialement.

Conclusion

Le marché est avant tout un espace public qui regroupe l'ensemble des groupes sociaux représentatifs de la société urbaine africaine. La vie de cette « microsociété » est rythmée par les tensions, les solidarités et les rapports de forces caractéristiques d'une société bouillante et riche de sa diversité.

Or, la mise en œuvre d'un projet de marché, en essayant de redynamiser l'attractivité économique locale et de responsabiliser la collectivité, met à mal l'arrangement sociopolitique qui prédominait jusque là. La réponse apportée à des enjeux environnementaux, sanitaires, économiques et sociopolitiques engendre la redéfinition de la « gouvernance » des marchés qui préexistait. C'est à une véritable mutation à laquelle on assiste.

L'ensemble des parties va alors se battre pour éviter de perdre des droits acquis de longue date. Ce processus vient en effet attiser des peurs et des fantasmes pouvant engendrer un repli communautaire d'une population commerçante qui est, par essence, ouverte sur le monde et sur l'échange. Au final, cette situation crée une tension entre la volonté politique de mise en œuvre d'un projet « rentable », soutenu par des élites locales occidentalisées, et le souhait des populations à faire reconnaître une organisation à géométrie variable, autrement dit une logique plus fonctionnelle des sociétés communautaires concevant les interventions externes comme source de danger.

Pour gérer le conflit latent, ce processus peut alors être accompagné par la mise en œuvre d'une intermédiation sociale. Ce mécanisme vise à responsabiliser l'ensemble des parties en essayant de les amener à une négociation permettant à chacune d'elles d'arriver à un compromis. Bien que limité dans le temps et constituant une interface « artificiel », ce type de cellule doivent être vu comme un outil. Son existence devrait être prolongée, sous une forme plus intégrée au processus de dialogue local, après l'ouverture du marché, pour faciliter les conflits de gestion qui ne manqueront pas de se poser.

Ce type de projet montre que, comme le définit Bernard Jouve, « la gouvernance, comme nouvelle catégorie d'action publique, responsabilise les acteurs de la société civile, notamment les groupes sociaux les plus marginalisés, et les met au défi d'assumer eux-mêmes leurs potentiels propres échecs » (Jouve, 2007). Cette responsabilisation suppose le passage d'un « nous » communautaire à un « nous » collectif aussi bien au niveau des organisations de la société civile qu'au niveau des collectivités décentralisées. Cette rénovation passe par un renforcement de la légitimité d'un Etat et des collectivités locales qui auraient à cœur de défendre le bien public commun et l'intérêt général.

Benjamin Michelon est collaborateur scientifique dans l'unité de Coopération de l'EPFL depuis deux ans. Il participe à la mise en œuvre de programmes de recherche et de développement scientifiques avec des partenaires du Sud. Socio-urbaniste, il dispose d'une longue expérience de terrain acquise dans différents projets urbains. Il a participé à ce titre à de nombreux projets d'équipements marchands (Bénin, Mali, Madagascar, Mauritanie, Haïti). Il prépare actuellement une thèse portant sur l'identité et les quartiers précaires en Afrique (en se focalisant sur deux études de cas : Douala et Kigali) à travers l'étude d'un espace public local, le marché de quartier.

Abou-Bakari, Imorou, Dynamique des pouvoirs locaux liés à la gestion du Marché Central de Parakou, Le bulletin de l'APAD numéro 19, juin 2000

Bayart Jean-François, Geschiere Peter, et Nyamnjoh Francis, Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique, Critique internationale, N° 10, Janvier 2001

Binet, Jacques, Les libanais en Afrique francophone. *Kroniek van Africa*, 1975, 3, 6, p. 258-265.

Bourgi, Albert, Libanais en Afrique, ou d'Afrique ? *Outre-Terre*, no 11, 2005/2, pp. 149 – 153

Coquery-Vidrovitch, Catherine, Villes coloniales et histoire des Africains, *Vingtème Siècle. Revue d'histoire*, No. 20, Octobre-Décembre., 1988, pp. 49-73.

Goossens, Frans, Commercialisation des vivres locaux : Le secteur informel dans une perspective dynamique Collection «Aliments dans les villes», FAO, Programme «Approvisionnement et distribution alimentaires des villes», 1997, 80 p

Groupe Huit, Rapports d'études et de missions sur le marché Ouando, Bénin, 2002

Groupe Huit, Rapports d'études et de missions sur le marché de Kayes et Sikasso, Mali, 2004

Igue Bio G. Soule, John O., Etat-entrepôt au Bénin ; commerce informel ou solution à la crise?, Paris, Karthala – 1992, 210 p.

Jean-Pierre Olivier de Sardan, La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? » *Politique Africaine*, Paris, n°80, Décembre 2000, pp. 153-168

Jouve, Bernard, La gouvernance urbaine : nouvelle catégorie d'action des politiques urbaines, 2007

Kernen, Antoine Les stratégies chinoises en Afrique : du pétrole aux bassines en plastique, *Politique Africaine*, Paris, no 107, mars 2007, pp. 163-181

Le Bris, Emile, La construction municipale en Afrique : La laborieuse gestation d'un nouvel espace public, *Politique Africaine*, Paris, n°74, juin 1999, pp.6-12

Paulais Thierry, Wilhelm Laurence, Les marchés d'Afrique noire. Paris, Karthala, Mai 2000, 198 p.

Paulais, Thierry, "Le marché dans la ville d'Afrique noire", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Paris, n°80-81, Décembre 1998, pp. 35-41

Toussaint Jean-Yves, Zimmermann Monique, *Projet urbain ; ménager les gens, aménager la ville*, Mardaga, 1998, 201 p

Yatta, François Paul, *Coopération internationale et les municipalités ouest africaines ; Club du Sahel - OCDE*, Paris, Janvier 1998, 171 p.