



L'AFD & ET LES ÉQUIPEMENTS URBAINS MARCHANDS

30 ANS DE PROJETS DE RÉHABILITATION
DE MARCHÉS EN AFRIQUE

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
--------------	---

PARTIE 1 : L'AFD ET LES MARCHÉS ENTRE 1984 ET 2014	6
1. Les marchés – une spécificité d'intervention de l'AFD en Afrique sub-saharienne	6
2. Retour sur 25 projets financés en 30 ans	10

PARTIE 2 : RECOMMANDATIONS POUR L'INTERVENTION SUR LES MARCHÉS	24
1. Adopter une approche en réseau du système des marchés	24
2. Etablir un diagnostic socio-économique et technique des marchés, de l'armature commerciale de la ville et des circuits d'approvisionnement	25
3. Construire des solutions techniques « sur mesure » et qui prennent en compte les évolutions possibles du rôle des marchés et de sa place dans l'armature commerciale urbaine	26
4. Assurer un impact économique et social des projets maximal	27
5. Mettre en place des projets souples et adaptables	28
6. Assurer une concertation permanente entre le maître d'ouvrage, la société de gestion et les commerçants	29
7. Assurer des conditions d'exploitation des marchés saines et sûres	30
8. Appuyer et renforcer la maîtrise d'ouvrage sur le long terme	31
9. Adapter le mode de gestion aux opportunités locales	32
10. Mettre en place des dispositifs d'intervention équivalents à ceux des villes capitales dans les villes secondaires	33

BIBLIOGRAPHIE	34
---------------	----

NOTES	36
-------	----

INTRODUCTION

Le commerce et les marchés sont de puissants vecteurs d'organisation des territoires et des villes. En Afrique, les grands marchés ont constitué, durant la période coloniale, des marqueurs et des outils de conquête et d'aménagement des villes africaines, au même titre que la construction d'églises ou des mairies. Par la suite, ces grands marchés centraux ont évolué et se sont transformés au gré des mutations des villes et des besoins d'approvisionnement des consommateurs urbains en produits agricoles et manufacturés.

Au cœur des systèmes commerciaux d'un quartier, d'une ville ou d'une région, selon leur importance, les marchés constituent des centres de création de richesses¹ et un vecteur de croissance économique important. Depuis les années 80, les bailleurs de fonds et particulièrement l'Agence Française de Développement (AFD) ont régulièrement soutenu la construction de nouveaux équipements ou la réhabilitation de marchés dégradés, suivant des objectifs d'amélioration de l'hygiène et de la salubrité, de soutien à l'activité économique urbaine et souvent de dynamisation des recettes publiques locales.

La seconde moitié du XX^{ème} siècle a connu une vague de croissance urbaine généralisée dans les villes africaines, alimentée par une démographie dynamique et un exode rural soutenu. De plus, la fin des années 80 et le début des années 90, avec la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel, a vu croître fortement dans les villes une population dite de « déflatés ». Ce double mouvement a entraîné une explosion de l'emploi « informel » dans les villes d'Afrique subsaharienne, dont une grande partie s'est concentrée dans le secteur du commerce, dans et autour des marchés.

Durant la même période, un processus de décentralisation s'est enclenché dans la plupart des pays africains, sous l'impulsion de mouvements populaires nationaux et des bailleurs de fonds internationaux. Les toutes jeunes collectivités locales se sont souvent vues déléguer la gestion des marchés, et ont entrepris des projets de réhabilitation de ces équipements, dans la double perspective d'en retirer des recettes à même d'assurer leur fonctionnement, voire même de financer leurs investissements, et de réguler et mieux contrôler l'économie informelle liée au commerce. L'AFD est intervenue en soutien à ces politiques.

Trente ans après l'exécution de ces projets, on observe que la majorité des objectifs assignés à la réhabilitation des marchés n'ont pu être tenus qu'à court terme. La persistance de l'activité informelle dans les marchés, les difficultés relationnelles entre les autorités locales et les commerçants, l'absence de contribution majeure au budget des communes, les dégradations continues des équipements, les installations anarchiques en leur sein ou en leurs abords, qui aggravent les risques d'incendies², viennent relativiser la réussite technique et architecturale qui a été celle de la majorité des projets. A moyen et long terme, peu de projets se sont avérés pérennes : les conditions de bonne gestion et de bonne gouvernance des marchés, qui avaient souvent été l'un des objectifs principaux des projets se sont rarement maintenues, tandis que les équipements se sont fréquemment avérés peu adaptables ou fragilisés par l'apparition de besoins et usages nouveaux.

Le secteur marchand reste toutefois stratégique pour les autorités locales et les projets de construction ou de réhabilitation de ces équipements continuent d'être

portés par des collectivités. Le maillage des marchés s'est complexifié au rythme de la croissance urbaine. Au cœur des dynamiques de croissance économique, liens entre les villes et leurs hinterlands, les marchés restent des espaces privilégiés de construction de la ville et le reflet de sa mutation. Ce sont aussi des lieux symboliques du pouvoir, économique comme politique, où s'expriment des rapports de force. Ils participent et traduisent des dynamiques sociales complexes. C'est dans ce cadre que l'AFD a souhaité interroger ses modalités d'interventions, au regard de ses expériences passées et de ses moyens d'actions actuels.

30 ans après le lancement du projet de réhabilitation du marché central de Niamey, ce travail de capitalisation permet de revenir sur plus de 25 expériences de projets menés dans 13 pays, principalement en Afrique subsaharienne.

PARTIE 1

L'AFD ET LES MARCHÉS ENTRE 1984 ET 2014

1. LES MARCHÉS : UNE SPÉCIFICITÉ D'INTERVENTION DE L'AFD EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Suite à des premières interventions sur les marchés de Niamey et Ouagadougou en 1983 puis en 1986, un secteur spécifique d'intervention s'est peu à peu formé au sein de l'AFD : les « équipements marchands ». Ce terme recouvre l'ensemble des infrastructures commerciales d'une ville, qui structurent ses activités d'échange et d'approvisionnement : les marchés (de gros et de détail, avec une fonction centrale, ou une fonction d'approvisionnement très localisée, à l'échelle des quartiers), mais aussi les gares routières ou les abattoirs. Ces équipements publics génèrent des recettes (taxes, droit de place, loyers etc.), en général perçues par les autorités publiques locales.

Au milieu des années 80, selon une évolution comparable à celle de la Banque Mondiale, l'Agence investit la ville en développant et finançant

des projets d'infrastructures urbaines³. Deux grands principes financiers vont guider le choix des interventions : assurer la neutralité financière de l'opération pour l'Etat et garantir l'équilibre financier de la structure de gestion.

Au sein des équipements marchands, ce sont surtout les marchés, considérés comme des générateurs de recettes locales et des pôles de dynamisme économique, qui ont concentré les appuis et financements de l'AFD⁴.

On peut lister trois fonctions essentielles d'un marché : une fonction économique (lieu de transactions commerciales, pôle d'emplois), une fonction sociale (lieu de rencontres et d'échange entre les citoyens), et une fonction urbaine et politique (pôle de centralité, souvent à proximité d'autres équipements collectifs, type gare routière etc.).



Marché central de Lomé. Clémentine Dardy

Fonction économique des marchés

Les marchés constituent des pôles générateurs d'emplois⁵ : on a ainsi recensé près de 19 000 commerçants travaillant, de manière formelle ou informelle, dans l'ensemble des marchés de la ville de Bamako au Mali en 1996 (soit environ 2% de la population), et près de 40 000 commerçants sur l'ensemble des marchés de Nouakchott en Mauritanie en 2012 (soit environ 4% de la population de l'agglomération). Aux emplois strictement commerciaux, il convient d'ajouter des activités d'artisanat, de service et de restauration qui se développent dans et autour des marchés.

Les marchés structurent les filières d'approvisionnement et de distribution. Les commerçants s'appuient dans leur grande majorité sur des pratiques d'achats et de ventes basées sur des relations personnalisées. Soit le grossiste se déplace lui-même tout le long du circuit et assure toutes les opérations nécessaires à la circulation du produit, soit le commerçant est inséré dans un réseau marchand constitué de plusieurs intermédiaires. Certaines filières, comme la viande au Niger, sont structurées autour de la fonction de

courtier qui gère les relations entre producteurs et commerçants. Dans le cadre de l'approvisionnement en produits agricoles, qu'ils soient destinés au marché local ou à l'export, les marchés urbains constituent alors des lieux privilégiés d'interactions villes/campagnes. Ils jouent par ailleurs un rôle très important dans l'approvisionnement des urbains en produits manufacturés, même si certaines nouvelles formes de vente tels les supermarchés viennent les concurrencer en partie.

Les marchés participent au système de formation des prix. Différents types d'acteurs (grossistes, demi-grossistes, collecteurs, intermédiaires et détaillants⁶), fixent progressivement les prix, dans le cadre d'échanges et de négociations directes ou téléphoniques. Les grossistes s'appuient sur leurs capacités de stockage et leur position privilégiée au sommet de la chaîne d'approvisionnement pour réguler les prix en fonction de leurs intérêts, notamment en période de soudure pour les produits agricoles. Leurs capacités financières leur permettent de se positionner en tant que prêteurs aux producteurs auxquels ils achètent leur marchandise et aux détaillants auxquels ils la revendent.

Fonction sociale des marchés

Lieu d'échanges et de sociabilité. Les marchés sont des lieux d'approvisionnement pour toutes les couches sociales en Afrique, et donc des lieux d'interactions fortes entre des communautés et individus différents. Les marchés sont le support de réseaux de clientèle et de solidarité entre commerçants : les relations de marchandage qui s'y tissent, jusqu'à l'acheteur final, sont constitutives d'une sociabilité parfois porteuse d'une identité locale et urbaine particulière. Ce sont des points emblématiques de la vie des habitants en ville et des lieux d'intégration possibles pour les nouveaux arrivants, au même titre que les gares routières. Toutefois, l'émergence de centres commerciaux (« shopping mall ») destinés à des consommateurs de classes aisées tend à transformer les fonctions et représentations sociales des marchés.

Rôle d'amortisseur de crise. Les marchés constituent une solution possible d'intégration économique et sociale des personnes les plus vulnérables, au travers d'une multitude d'emplois, majoritairement informels, de commerce ou de manutention. Ce rôle est d'autant plus important dans des situations de vulnérabilité personnelle (suite à un licenciement, à l'arrivée en ville pour les ruraux) ou d'instabilité politique et/ou économique. Toutefois, ce commerce informel génère également des nuisances (forte concurrence, encombrement, inégalités fiscales), auxquelles les municipalités ont du mal à faire face et à réguler.

Fonction urbaine et politique des marchés

Pôle générateur de recettes. Les marchés constituent pour les villes des équipements générateurs de ressources propres, à travers la perception des



Déchargement de calebasses sur le fleuve Niger à Niamey. Benjamin Michelon

loyers ou d'une redevance d'exploitation. S'ils assurent un apport régulier de trésorerie aux communes, ils ne représentent toutefois qu'une part limitée de l'enveloppe globale des budgets municipaux⁷.

Un moteur dans la structuration de l'espace urbain. Au cœur des politiques de planification et d'aménagement depuis la période coloniale⁸, les marchés constituent des marqueurs et des instruments de création de centralité urbaine, en raison de l'intensité d'interactions (sociales, politiques, économiques) et de flux (de biens, de personnes, monétaires) qu'ils génèrent. Ils fonctionnent en réseaux hiérarchisés qui participent pour une grande part à l'organisation des déplacements et des transports (de biens et de personnes), en lien avec d'autres équipements structurants comme les gares routières.

Un espace d'affrontement et de combat politique. Traditionnellement lieux d'affrontement entre les commerçants et les gestionnaires, voire les autorités publiques (collectivités ou Etats)



Le marché de Bobo Dioulasso en cours de réhabilitation. Eduardo Brisson

les marchés sont souvent au cœur de conflits entre les pouvoirs publics pour l'attribution des taxes ou le choix de leur localisation⁹.

Support d'équilibres complexes et catalyseurs de projets économiques, politiques et urbains, à différentes échelles de la société et du territoire (de l'individu à la ville ou même du pays), le fonctionnement des marchés se caractérisent **par de nombreux dysfonctionnements urbains économiques, sociaux, techniques, politiques.**

Principaux dysfonctionnements des marchés

Les halles de marchés, prévues initialement pour accueillir la vente de produits vivriers frais ou d'artisanat local, ont souvent vu leur structure modifiée pour accueillir des boutiques et des vendeurs sur étal ou au sol. De telles évolutions, quand elles ne sont pas anticipées, provoquent un **engorgement des allées** et une **saturation de l'espace de vente intérieur**, des difficultés d'accès pour le transport des marchandises, et un



Marché Capitale à Nouakchott. Eduardo Brisson



Déchets à collecter sur un marché à Cotonou. Guillaume Josse

débordement anarchique du commerce de détail dans les rues adjacentes. L'augmentation de l'emploi informel conduit par ailleurs à une concurrence accrue entre commerçants et à une réorganisation des réseaux de distribution pas forcément adaptée aux infrastructures de marché qui les accueillent.

Des **problèmes d'hygiène et de sécurité** apparaissent en partie liés à l'encombrement qui empêche le nettoyage efficace des marchés et la possibilité d'une intervention rapide des services de sécurité (pompiers comme policiers).

Les organismes gestionnaires des marchés font souvent face à des **difficultés de gestion et de recouvrement** des taxes : les commerçants refusent d'acquiescer leurs droits de place et loyers, en raison de l'encombrement, de la mauvaise qualité des services rendus (hygiène et sécurité) ou encore d'une difficulté à dégager des revenus suffisants de leur activité. On constate aussi des phénomènes de détournement ou de corruption des collecteurs par les commerçants. Certaines taxes payables sur le marché peuvent être aussi systématiquement évitées¹⁰.

On observe souvent une **pression foncière** autour des zones commerciales qui tend à transformer des zones d'usage mixte en zones de stockage.

Ces dysfonctionnements sont en partie liés à des problèmes de gestion mais aussi à une incapacité à répondre aux besoins d'une population urbaine en augmentation.

EXEMPLE DE CLASSIFICATION DES TYPES DE MARCHÉS

Cet exemple présente une classification des marchés utilisant trois paramètres : le type de produits vendus, la régularité du marché (officiel /organisé et /ou informel /spontané), la position géographique et l'aire de chalandise. D'autres critères de classification comme les formes de vente (en gros ou en détail) ou les horaires d'ouverture (marché journalier ou de nuit et marché quotidien ou hebdomadaire) peuvent être ajoutés.

		Position géographique				
		Marché central	Marché d'arrondissement	Marché de quartier	Marché de rue	
Type de produits vendus	Marché spécialisé	Régularité du marché	Marché officiel			
		Marché informel				
	Marché spécialisé	Marché officiel				
		Marché informel				

2. RETOUR SUR 25 PROJETS FINANCÉS EN 30 ANS

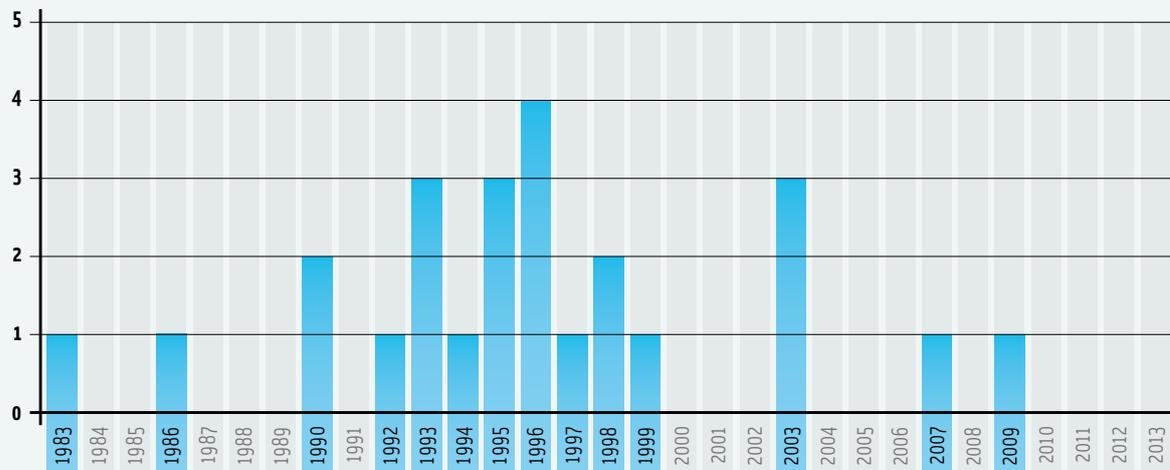
Au cours des 30 dernières années, l'AFD a financé de nombreux projets de réhabilitation de marchés, en Afrique subsaharienne, ainsi qu'au Cambodge et au Vanuatu. Dans le cadre de ce travail de capitalisation, 30 instructions AFD sur des projets de marchés ont été dénombrées depuis 1983. Sur ces 30 projets, 25 ont fait l'objet d'une mise en œuvre effective, et 5 ont été abandonnés suite aux études préliminaires. Quatre

pays (Bénin, Burkina-Faso, Niger, Mali) concentrent près des deux-tiers des interventions. Une majeure partie des financements AFD ont été octroyés entre 1993 et 1998, époque correspondant au lancement des processus de décentralisation des Etats africains, et qui a vu l'AFD participer au financement des politiques d'appui aux villes secondaires du Mali, du Sénégal et du Niger, aux côtés de la Banque Mondiale.

NOMBRE DE PROJETS RÉALISÉS PAR PAYS

Nombre de projets	Pays de réalisation
7	Bénin
4	Burkina-Faso
3	Niger
2	Mali
1	Burundi, Centrafrique, Cambodge, Côte d'Ivoire, Madagascar, Sénégal, Tchad, Tunisie, Vanuatu

NOMBRE DE FINANCEMENTS OCTROYÉS ANNUELLEMENT ENTRE 1983 ET 2013



CARTOGRAPHIE DES PROJETS

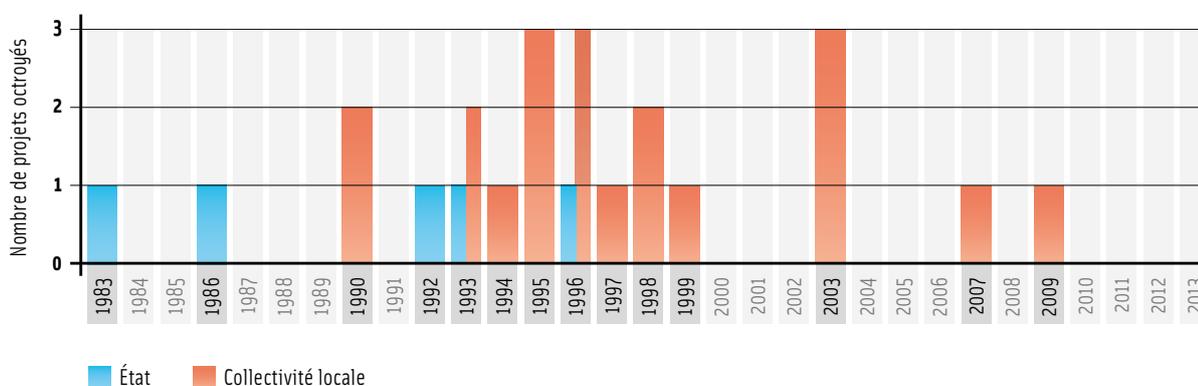


NOMBRE DE PROJETS RÉALISÉS PAR PAYS

PAYS	VILLE	PROJET	IDENTIFIANT CARTE	MAÎTRISE D'OUVRAGE	ANNÉE D'OCTROI DU FINANCEMENT
Bénin	Parakou	Extension et modernisation du marché central	1	Commune de Parakou	1992
Bénin	Cotonou	Programme d'aménagement et d'assainissement du marché zone de Dantokpa et de 6 marchés secondaires	2	Circonscription urbaine de Cotonou	1993
Bénin	Cotonou	Marchés de quartiers (Djougou, Wologuede, Gbgamey et Aidjedo)	3	Commune de Cotonou	1995
Bénin	Parakou	Réhabilitation du marché « Dépôt » de Parakou	4	Communauté urbaine de Parakou	1996
Bénin	Porto-Novo	Réhabilitation des marchés Ouando et du marché central	5	Commune de Porto-Novo	1996
Bénin	Cotonou, Porto-Novo et Parakou	Réhabilitation de quatre marchés à Cotonou, améliorations des marchés Ouando à Porto-Novo et du marché Dépôt à Parakou	6	Etat (Ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de l'administration territoriale)	1998
Bénin	Cotonou	Réhabilitation du Marché Houenoussou	7	Commune de Cotonou	2007
Burkina Faso	Ouagadougou	Projet de reconstruction du marché central	8	Etat	1986
Burkina Faso	Ouagadougou	Composante « Marchés de quartier » du Programme de réhabilitation des équipements marchands	9	Commune de Ouagadougou	1990
Burkina Faso	Bobo-Dioulasso	Réhabilitation du marché central	10	Commune de Bobo-Dioulasso	1997
Burkina Faso	Ouagadougou	Réhabilitation du marché central	11	Commune de Ouagadougou	2003
Burundi	Bujumbura	Réhabilitation du marché central	12	Commune de Bujumbura	1990
Cambodge	Phnom Penh	Réhabilitation du marché central	13	Commune de Phnom Penh	2003
Côte d'Ivoire	Bonoua	Réhabilitation du marché central	14	Commune de Bonoua	1993
Madagascar	Mahajanga	Réhabilitation des marchés centraux	15	Communauté urbaine de Mahajanga (CUM)	2003
Mali	Bamako	Réhabilitation du Marché Rose	16	District de Bamako	1996
Mali	Kayes, Sikasso et Ségou	Réhabilitation des marchés centraux	17	Communes de Kayes, Sikasso et Ségou	1996
Niger	Niamey	Réhabilitation du Grand Marché de Niamey	18	Etat	1983
Niger	Tahoua et Dosso	Composante « Marchés » du Programme de réhabilitation d'infrastructures dans les villes de l'intérieur	19	Communes de Tahoua et Dosso	1995
Niger	Niamey	Réhabilitation du Petit marché de Niamey	20	Communauté urbaine de Niamey	1995
République Centrafricaine	Bangui	Réhabilitation des marchés de Bangui	21	Sociétés de gestion des marchés et Délégation spéciale de la ville de Bangui	1993
Sénégal	Bignona	Réhabilitation du marché de Bignona	22	Commune de Bignona	1998
Tchad	N'Djaména	Réhabilitation du marché à Mil	23	Commune de N'Djaména	1994
Tunisie		Programme national de mise à niveau des circuits de distribution des produits agricoles et de la pêche	24	Etat	2009
Vanuatu	Port-Vila	Extension du marché de Port-Vila	25	Commune de Port-Vila	1999

TYPE DE FINANCEMENT	MONTANT (MILLIONS D'EUROS)	DISPOSITIF D'APPUI ET/OU CO-FINANCEMENT
Subvention à l'Etat rétrocedé à la Commune	5,34	Maîtrise d'ouvrage déléguée à l'Agence d'exécution des travaux urbains (AGETUR)
Subvention à l'Etat rétrocedé à la Commune	1,82	Maîtrise d'ouvrage déléguée à l'AGETUR
Subvention à l'AGETUR et à l'Association française des Volontaires du Progrès	0,54	Maîtrise d'ouvrage déléguée à l'AGETUR et à l'AFVP
Subvention	0,46	Maîtrise d'ouvrage déléguée à l'AGETUR
Subvention à l'Etat rétrocedé à la Commune	1,52	Maîtrise d'ouvrage déléguée à l'AGETUR
Subvention à l'Etat	3,35	Maîtrise d'ouvrage déléguée à l'AGETUR
Subvention	0,56	Co-financement AIMF (0,16M€) et Commune de Cotonou (0,04M€)
Prêt	12,71	Maîtrise d'ouvrage déléguée au Groupement d'intérêt économique « Rood Woko » puis au Ministère de l'équipement
Subvention	4,56	Assistance à maîtrise d'ouvrage confiée à un bureau d'étude / co-financement
Subvention	5,79	Assistance à maîtrise d'ouvrage - dont maîtrise d'œuvre sociale confiée à un bureau d'étude / co-financement commerçants (1,8 MM FCFA)
Prêt (2 M €) et subvention (3,15 M €)	5,15	Maîtrise d'œuvre sociale assurée par la Commune / Assistance à maîtrise d'ouvrage confiée à un bureau d'étude / co-financement Etat (0,5 M €)
Prêt à l'Etat rétrocedé à la Commune	5,64	Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en place de la société de gestion
Subvention	6,00	Assistance à maîtrise d'ouvrage auprès d'un bureau d'étude / co-financement commerçants (1 M €) et Commune (0,5 M €)
Prêt à l'Etat rétrocedé au Fonds de prêts aux Collectivités locales	0,46	Maîtrise d'ouvrage déléguée par la société d'Etat DGGTW et appui pour la mise en place d'un dispositif d'affermage du Bureau national d'études techniques et de développement (BNETD) / co-financement Commune de Bonoua (0,11 M €)
Subvention	8,00	Maîtrise d'ouvrage déléguée à l'Agence d'exécution technique AGETIPA, AMO coopération décentralisée de Mulhouse et IRCOD (dont Maîtrise d'œuvre institutionnelle et sociale / Co-financement Etat (1,44 M €), CUM (0,2 M €), Mulhouse (0,15 M €) et IRCOD (0,05 M €)
Prêt et subvention	3,51	Maîtrise d'ouvrage déléguée à l'agence d'exécution technique AGETIPE
Subvention	8,84	Maîtrise d'ouvrage déléguée à l'agence d'exécution technique AGETIPE
Prêt (6,52 M €) et subvention rétrocedée à la Société de gestion (0,67 M €)	7,20	Co-financement Union Européenne (8,5 M €)
Subvention	3,05	Maîtrise d'ouvrage déléguée agence d'exécution NIGETIP
Subvention	0,76	Maîtrise d'ouvrage déléguée agence d'exécution NIGETIP
Prêts «Aide aux initiatives productives de base» aux sociétés de gestion (5,26 M €) et prêt à la Commune rétrocedé aux sociétés de gestion (5,64 M €)	10,90	Co-financement Banque Mondiale (2,25 M €)
Subvention	0,90	Maîtrise d'ouvrage déléguée à l'agence d'exécution AGETIP et appui de la coopération décentralisée du département de Savoie
Subvention à l'Etat rétrocedée à la Commune	6,56	Dispositif d'intermédiation sociale avec les commerçants
Prêt	28,5 M € dont 17 M € annulés	Maîtrise d'ouvrage déléguée par l'ARRU (Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine) / Co-financement Etat
Subvention	0,75	

ÉVOLUTION DES MAÎTRISES D'OUVRAGES AU COURS DU TEMPS



Principales caractéristiques des projets financés par l'AFD

Pour les 25 projets effectivement mis en œuvre, le montant total des financements AFD s'élève à 114 millions d'euros, avec une moyenne de 4,29 millions d'euros par projet. La durée moyenne des projets est de 5,7 années avec un minimum de 2 ans et un maximum de 10 ans pour la réalisation.

L'AFD a utilisé trois types d'outils financiers pour la réalisation de ces projets de réhabilitation de marché :

- **Les prêts souverains** (Marché central de Niamey en 1983, marché central de Ouagadougou en 1986, marché central de Bujumbura en 1990 et Programme de mise à niveau des circuits de distribution des produits agricoles et de la pêche de Tunisie en 2009) : ils ont tous pâti des difficultés des sociétés de gestion qui n'arrivaient pas à dégager suffisamment d'excédents pour amortir les prêts. Les prêts liés au marché de Ouagadougou et au programme tunisien ont été remboursés sur la base d'autres recettes publiques¹¹ tandis que les projets de Niamey et Bujumbura ont fait l'objet d'une annulation de dette de la part du gouvernement français.

- **Les prêts non-souverains** (prêt au District de Bamako pour le Marché rose en 1996, prêt souverain rétrocédé sous forme de prêt au Fonds de Prêt aux Collectivités Locales (FPCL) Ivoirien pour le Marché de Bonoua en 1993, prêt à la Commune de Bangui assorti de micro-crédits aux commerçants pour les marchés de Bangui en 1993, prêt direct à la Commune de Ouagadougou pour le marché central Rood Woko en 2006). Comme pour les prêts souverains, ces prêts directs ont connus de nombreux problèmes de remboursement. Le District de Bamako n'a pas remboursé le prêt octroyé par l'AFD. L'État ivoirien s'est finalement substitué au FPCL pour le remboursement du prêt AFD. Si les prêts aux commerçants ont bien été remboursés, le prêt à la Commune de Bangui a fait l'objet d'une annulation de dette. Seul le prêt à la Municipalité de Ouagadougou, encore en cours, ne connaît pas d'incidents de remboursement. Il convient néanmoins de noter que l'amortissement de la reconstruction du Marché Rood Woko est assis sur l'ensemble des recettes d'exploitation des marchés communaux de Ouagadougou, et non du seul marché central.

- **Les subventions.** Cette solution a été privilégiée du fait notamment de l'échec des prêts souverains précédents et de la difficulté de trouver des collectivités locales capables de supporter la charge d'un prêt direct.

Ainsi, si l'ensemble des outils de financement des marchés est potentiellement disponible, on peut retenir qu'il est nécessaire **de déconnecter l'amortissement d'un prêt de la rentabilité des équipements réhabilités ou construits.**

Neuf projets ont par ailleurs bénéficié de co-financements, qui, malgré leurs montants limités, ont permis de renforcer le partenariat multi-acteurs autour des projets de réhabilitation des marchés.

Au gré de l'avancement des processus de décentralisation à partir des années 90, d'abord portés par les Etats, les projets marchés ont été ensuite identifiés et mis en œuvre par les collectivités.

Dans le cas, majoritaire, d'un dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage, on observe par ailleurs que les projets ont successivement privilégié une maîtrise d'ouvrage déléguée à des organismes publics étatiques (types AGETIP) puis des contrats d'assistance à maîtrise

DURÉE ET MONTANTS DES PROJETS

Durée de réalisation des projets (en années)			
Minimum	Maximum	Moyenne	
2	10	5,36	

Montant des financements AFD (en M €)			
Minimum	Maximum	Moyenne	Total
0,46	28,50	5,26	131,38

Montant total des projets (en M €)			
Minimum	Maximum	Moyenne	Total
0,46	35	6,12	153,05

COFINANCEMENT DE PROJETS

10 projets, cofinancés par :

Etat ou collectivités locales	Union européenne ou Banque Mondiale	Coopération décentralisée	Participation des bénéficiaires
7	2	2	2
Marchés de Cotonou, Porto-Novo et Parakou, marché Houenoussou à Cotonou, marché central de Ouagadougou, marchés de Tunisie, marché de Bonoua, marchés de Tunisie et marchés centraux de Mahajanga	Marché central de Niamey et marchés de Bangui	Marché Houenoussou à Cotonou et marchés centraux de Mahajanga	Marché central de Bobo-Dioulasso et marché central de Phnom Penh

Montant des cofinancements (en M €)

Moyen	1,48	5,38	0,18	0,8
Minimum	0,04	2,25	0,16	0,6
Maximum	6,5	8,5	0,2	1
Total	10,36	10,75	0,36	1,6

d'ouvrage confiés à des bureaux d'étude privés.

Deux grandes catégories d'intervention ont été financées :

- **Réhabilitation ou construction d'un équipement**, concentrant une forte présence de commerçants (souvent le plus grand centre de commerce de la ville ou de l'arrondissement), afin de doter la ville d'un équipement marchand de qualité.

- **Appuis à l'amélioration de l'armature commerciale**, dans le cadre d'interventions simultanées ou successives sur plusieurs marchés d'une ville, dans l'optique d'améliorer le fonctionnement du système hiérarchisé des marchés de la ville et de ses articulations avec les autres équipements et services urbains (assainissement liquide et solide notamment).

In fine, l'intervention au niveau de l'équipement considère donc le marché comme un espace particulier de la ville destiné à la fonction d'achat/vente de produits alors que celle au niveau de l'armature commerciale considère le marché comme un maillon d'un système global d'interactions marchandes dans la ville. Historiquement, ces deux visions ne se sont pas exclues l'une et l'autre et sont en partie complémentaires.

LES PROJETS TYPES DE « MARCHÉ ZONE », « MARCHÉ CENTRAL » ET « MARCHÉ D'ARRONDISSEMENT »

Marché « zone » sous-régional : Ce type de projet se démarque par la complexité des marchés qu'il vise à réhabiliter (multiples formes de ventes, étendue du marché sur plusieurs hectares, diversité forte des produits, importance des activités de gros). Devant la complexité de ces espaces, les projets ont surtout cherché à les structurer. D'une part, en organisant les circulations, en réaménageant les voiries et en assurant la desserte de ces zones en services (électricité, eau, assainissement, déchets). D'autre part, en rationalisant l'organisation des activités par type de produits. Des halles ou hangars et des boutiques ou étals sont donc construits dans une zone pour produits agricoles, une zone pour produits manufacturés... et souvent, les activités de gros dans leur ensemble sont regroupées dans une zone spécifique du marché. Les aménagements sont donc relativement sommaires et le coût de l'investissement à l'hectare, bien qu'important, est contenu dans des limites raisonnables (490 000 €/hectare dans le cas du Marché à mil de N'Djamena au Tchad).

Marché central : Les projets de réhabilitation de marchés centraux conduisent à une réhabilitation totale de l'équipement (infrastructures, superstructures et second œuvre, même si au fil du temps, la reconstruction des boutiques a été laissée à la charge des commerçants). Ces projets se sont souvent concentrés sur la fonction de commerce de détail propre à ces grands équipements en délaissant en partie le gros, qui pouvait pourtant constituer une des activités internalisées ou à proximité immédiate du marché central. Le coût de l'investissement à l'hectare est ici très élevé (7 M€/hectare pour le marché rose de Bamako au Mali).

Marché d'arrondissement : Ces projets présentent les mêmes caractéristiques que les marchés centraux mais le coût de l'investissement y est bien moins élevé (500 000 €/hectare pour les marchés de Ouagadougou).

TYPOLOGIE DES PROJETS D'ÉQUIPEMENT

	Type de projets		
Type de marché	Marché « zone » sous-régional	Marché central	Marché d'arrondissement
Organisation économique et sociale	Très complexe	Complexe	Relativement simple
Type d'intervention	Structuration	Réhabilitation totale	Réhabilitation totale
Coût de l'investissement rapporté à la surface	++	+++	++
Aménagements	Sommaires	Très détaillés (jusqu'aux boutiques)	Détaillés (jusqu'aux boutiques)
Prise en compte des activités de gros	Très souvent	Parfois	Très rarement



Marché zone Dantokpa. Clémentine Dardy

LES PROJETS TYPES À L'ÉCHELLE DE L'ARMATURE COMMERCIALE

Interventions complémentaires sur un marché central et des marchés de quartier, de façon à rééquilibrer l'offre commerciale de la ville sur l'ensemble du territoire. La réhabilitation des marchés de quartiers doit motiver les commerçants à les investir et ainsi désengorger le marché central (ex : Marché Dantokpa et marchés de quartier de Cotonou au Bénin).

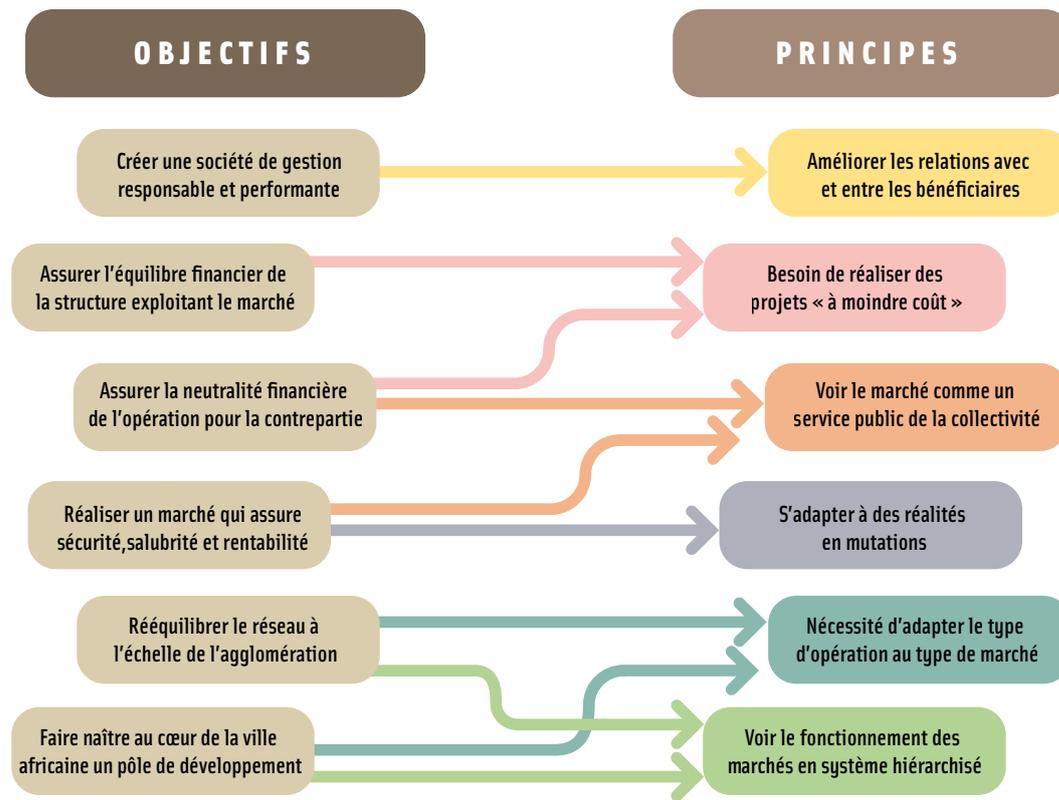
Interventions simultanées sur plusieurs marchés de quartier, de manière à mettre à niveau les marchés de quartiers qui sont souvent les plus dégradés et les plus insalubres de la ville, alors qu'ils constituent des centres d'approvisionnement en produits vivriers importants pour les habitants et d'importants centres de sociabilité (ex : Marchés de quartier de Ouagadougou au Burkina-Faso).

Mise à niveau des marchés le long d'une chaîne d'approvisionnement, dans le cadre d'une politique de soutien au développement d'une filière de production / commercialisation (ex : Programme de mise à niveau des circuits de distribution agricoles et de la pêche en Tunisie).

TYPOLOGIE DES PROJETS D'ARMATURE COMMERCIALE

Type de marché	Type de projets		
	Marché principal / marchés de quartier	Marchés de quartier	Marchés le long de la chaîne d'approvisionnement
Organisation économique et sociale	Complexe	Assez simple	Divers
Type d'intervention	Réhabilitation totale	Réhabilitation totale	Réhabilitation partielle
Coût de l'investissement rapporté à la surface	+++	++	+
Aménagements	Détaillés	Détaillés	Sommaires
Prise en compte des activités de gros	Très souvent	Rarement	Très souvent

PRINCIPES D'INTERVENTIONS ET OBJECTIFS DES PROJETS



Principes d'intervention de l'AFD

Quatre grands axes ont été dégagés dès les années 80 et 90 :

- Réhabiliter en priorité les équipements générateurs de recettes :

les abattoirs, les gares routières et les marchés. Outre la rénovation de l'équipement, les projets comprenaient la plupart du temps des travaux d'amélioration des réseaux (voirie, assainissement, etc.) ainsi que la mise en place de services collectifs au bénéfice du quartier (latrines, bornes fontaines...). Les opérations de réhabilitation étaient privilégiées par rapport aux projets de construction. Le volume des interventions devait être adapté aux capacités de gestion locale, et les capacités de gestion étaient renforcées.

- **Maximiser l'impact social du projet** en recourant au maximum à des entreprises locales et à des travaux à haute intensité de main-d'œuvre.

- **Impliquer les acteurs locaux**, en sollicitant notamment une participation financière de la municipalité et/ou des usagers (sous forme monétaire ou en nature).

- **Améliorer les capacités de programmation et de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales**, en renforçant les capacités de gestion technique et financière des collectivités locales et en les formant à la programmation des investissements.

La maximisation de l'impact social s'est souvent avérée difficile à atteindre. L'utilisation de main d'œuvre locale n'a pas toujours été effective du fait de la complexité de certaines constructions ou d'une capacité technique et financière insuffisante des entreprises locales. L'implication des acteurs locaux a été effective, au travers des maîtrises d'ouvrage communales et d'expériences de mobilisation de co-financements privés. Le renforce-

ment des capacités des communes a en revanche souvent été limité, et le recours à des maîtrises d'ouvrage déléguées et des assistances à maîtrises d'ouvrage, important. Les projets ont de plus intégré la nécessité de mieux prendre en compte le fonctionnement de l'armature commerciale urbaine et des circuits d'approvisionnement vers et au sein du système hiérarchisé des marchés, même dans le cas d'interventions au niveau d'un seul équipement.

Cycle du projet

Les projets ont souvent fait l'objet d'une **identification** sur la base d'une requête d'urgence, suite à l'incendie de marchés (Marché central de Ouagadougou, marché rose de Bamako, Grand marché de Niamey...) ou d'une volonté de rétablir des conditions d'hygiène et de sécurité convenables (Marché à mil de N'Djamena au Tchad, marchés de Bangui en Centrafrique, marché de Port-Vila au Vanuatu).

TYPOLOGIE SYNTHÉTIQUE DES PROJETS « MARCHÉS » FINANCÉS PAR L'AFD

	Type de projets					
Echelle d'intervention	Équipement			Armature commerciale		
Type de marché	Marché « zone » sous - régional	Marché central	Marché d'arrondissement	Marché principal / Marchés de quartiers	Marchés de quartiers	Marchés le long de la chaîne d'approvisionnement (approche filière)
Fonction commerciale	Gros/Demi-gros/Détail	Gros/Demi-gros/Détail	Demi-gros/Détail	Gros/Demi-gros/Détail	Détail	Gros/Demi-gros/Détail
Fonction économique	Achat/vente à toutes échelles (de la sous-région à la ville) / Formation de prix	Redistribution à l'échelle de la ville (du pays) / Formation de prix / Marché à forte portée symbolique	Redistribution à l'échelle de la ville	Approvisionnement des marchés de quartiers à moindre coût / Désengorgement du marché principal	Approvisionnement des populations directement dans les quartiers	Rationalisation de l'approvisionnement des villes d'un pays / Ecoulement des marchandises
Nombre de projets financés par l'AFD	3	14	2	2	3	1
Exemple type de projet	Marché à mil de N'Djaména	Marché central de Phnom Penh	Intervention non recommandée	Marchés de Bangui (KM5 et 11 marchés de quartier)	Marchés de quartiers de Ouagadougou	Programme de mise à niveau des circuits de distribution des produits agricoles et de la pêche de Tunisie
Outil financier	Prêt et/ou Subvention	Prêt et/ou Subvention	Subvention	Prêt et/ou Subvention	Subvention (à la collectivité ou à des ONGs)	Prêt et/ou Subvention
Maîtrise d'ouvrage	Ville ou Etat	Ville	Ville	Ville	Ville	Etat ou Région

EVOLUTION DES ÉTUDES DE FAISABILITÉ

	Type d'étude de faisabilité		
Période approximative	1983 à 1990	1990 à 2014	1995 à 2014
Type de projets	Marché de ville capitale ou secondaire (financement AFD)	Marché de ville capitale ou secondaire (financement AFD)	Marché de ville secondaire (cofinancement AFD / Banque Mondiale)
Aspects socio-économiques	Analyse des tendances démographiques sur la ville et le marché, recensement des activités commerciales, localisation par type de produits	Analyse des tendances démographiques sur la ville et le marché, recensement des activités commerciales, localisation par type de produits, analyse des circuits d'approvisionnement par filière, analyse des coûts des commerçants et enquête sur leurs attentes	Analyse des tendances démographiques sur la ville et le marché, recensement des activités commerciales
Aspects urbains	Analyse de l'environnement des bâtiments (voiries, réseaux) et des accès, lien avec les autres services urbains	Analyse de l'environnement des bâtiments (voiries, réseaux) et des accès, lien avec les autres services urbains, étude des besoins fonciers liés au projet, lien avec les autres marchés de la ville	Analyse de l'environnement des bâtiments (voiries, réseaux) et des accès, lien avec les autres services urbains
Aspects techniques	Analyse détaillée de l'état du bâtiment, étude de l'organisation interne du marché	Analyse détaillée de l'état du bâtiment, étude de l'organisation interne du marché	Analyse détaillée de l'état du bâtiment
Aspects financiers	Etude de la situation financière de la société de gestion, étude du niveau de fixation des loyers, chiffrage du coût des travaux	Etude de la situation financière de la société de gestion, étude du niveau de fixation des loyers, chiffrage du coût des travaux	Chiffrage du coût des travaux
Aspects institutionnels	Etude des capacités de maîtrise d'ouvrage de la contrepartie, Appui à la mise en place de systèmes de gestion	Etude des capacités de maîtrise d'ouvrage de la contrepartie, Etude des rôles possibles de chaque acteur, Appui à la mise en place de systèmes de gestion	Etude des capacités de maîtrise d'ouvrage de la contrepartie

TYPLOGIE DES OBJECTIFS DES PROJETS « MARCHÉS »

Type d'objectifs spécifiques				
Economique	Architecture / Urbanisme	Social	Organisationnel	Politique
Permettre le développement économique	Améliorer les circulations internes et autour du marché	Améliorer l'hygiène et la sécurité	Mettre en place / Appuyer une société de gestion	Appuyer la décentralisation
Accroître les recettes des marchés	Rééquilibrer l'armature commerciale de la ville ou du pays	Améliorer les conditions de travail	Rationaliser l'organisation des activités	Appuyer la collectivité locale
	Mettre en place un plan d'aménagement	Faire travailler des entreprises locales	Faire participer les commerçants à la gestion	
	Déconcentrer les activités de gros	Prendre en compte le rôle des femmes		

Objectif le plus souvent présent dans les projets
 Objectif le moins souvent présent dans les projets

Certaines identifications sont, quant à elles, plutôt parties d'une réflexion de la part des maîtrises d'ouvrages sur le fonctionnement du commerce dans les villes (Marchés de Mahajanga à Madagascar, marché Dantokpa à Cotonou, marché de Parakou au Bénin, projet de mise à niveau des circuits de distribution des produits agricoles et de la pêche en Tunisie).

Les études de **faisabilité** ont intégré un diagnostic :

- Socio-économique : rôles de chacun des acteurs présents ou intéressés par le ou les marchés à l'études et leurs liens entre eux (de pouvoir, de clientélisme, relations administratives, financières, informelles, etc.); commerçants présents sur le marché (propriétaires, locataires, sous-locataires, informels, ambulants); produits et services qui s'échangent et se vendent sur le marché; quantification et caractérisation de la clientèle et des flux de transports au départ et vers le marché; place du ou des marchés analysés dans les circuits de distribution.

- Urbain : fonction du marché dans la ville (marché central, de quartier... d'approvisionnement, de redistribu-

tion); taille de sa zone de chalandise; modalités et flux d'approvisionnement; liens entre le ou les marchés étudiés et les autres places de commerce de la ville; disponibilités et blocages fonciers; desserte en services (eau, électricité, transport, assainissement...).

- Technique : état du ou des bâtiments à réhabiliter; solution technique envisageable pour sa réhabilitation / reconstruction.

- Financier : capacités financières de la contrepartie et les possibilités de cofinancement (notamment auprès des commerçants); situation financière de l'entité en charge de sa gestion.

- Institutionnel : gouvernance actuelle et potentiel d'évolution / de réforme; capacités de conduite d'opération.

Les études de faisabilité ont évolué au cours du temps et en fonction des types de projet.

En phase de mise en œuvre, la réhabilitation des projets a conduit à la livraison d'équipements de qualité, respectant les normes de sécurité et d'hygiène. Des sociétés de gestion du marché ont effectivement été mises

en œuvre ou renforcées par l'intervention de l'AFD. Les travaux d'assainissement, les raccordements aux réseaux et la mise en place de sanitaires et de bornes fontaines ont entraîné un effet bénéfique sur l'environnement et sur les conditions de vente à l'intérieur du marché. De la main d'œuvre locale a été employée pour réaliser les ouvrages, même si cela n'a pas été systématique. Toutefois, les projets ont rencontré des difficultés d'exécution résumés dans le tableau p. 21.

De manière à anticiper et dépasser ces difficultés, l'AFD a expérimenté plusieurs outils :

- **La participation des commerçants au financement du projet**, comme dans le cadre du projet de réhabilitation du marché central de Bobo-Dioulasso. La Commune a fait appel à la participation financière des commerçants pour compléter l'enveloppe de subvention allouée par l'AFD (5,8 millions €). Une première tranche de réalisation de superstructures (halle principale et ceinture du marché pour 3,65 millions €) a été intégralement financée par l'AFD et une deuxième tranche de réalisation de superstructures et

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS

Type de difficultés	
Réalisation technique du bâtiment	Aspects politiques
Retard dans la réalisation des travaux (ex : marché central de Parakou, marchés de quartier de Ouagadougou, marché central de Bobo-Dioulasso, marché central de Phnom Penh, marché de Bignona)	Conflit entre l'Etat et la collectivité locale sur la maîtrise d'ouvrage du projet. (ex : marché central de Ouagadougou en 2003)
Annulation de travaux. (ex : marché de Dantokpa à Cotonou)	Conflit entre la collectivité locale et un prestataire de service public ou privé pour la livraison des stations d'épuration (ex : marché central de Ouagadougou en 1986)
Faible implication des collectivités locales dans leur rôle de maîtrise d'ouvrage (généralement du fait d'une délégation de maîtrise d'ouvrage). (ex : marchés de Parakou, Porto-Novo et Cotonou, marchés de Kayes, Sikasso et Ségou, petit marché de Niamey, marché central de Port-Vila)	Conflits avec les commerçants sur les montants des loyers à payer et leur implication dans la gestion du marché. (ex : marché de Dantokpa à Cotonou, marché central de Bobo-Dioulasso)
Suivi et supervision des travaux insuffisants (retards dans la passation des contrats). (ex : marchés de quartier de Ouagadougou)	Conflit pour l'attribution de la maîtrise d'ouvrage (devant initialement être assurée par le GIE Rood Woko, celle-ci a été reprise de manière autoritaire par le ministère de l'équipement). (ex : marché central de Ouagadougou en 1986)
Mauvais choix techniques (plafond trop bas, absence d'éclairage...). (ex : marchés de quartier de Ouagadougou, marché central de Phnom Penh)	Conflit sur le foncier (une partie du marché appartenant à des chefs traditionnels locaux selon le droit coutumier). (ex : marché central de Port-Vila)

boutiques (halles secondaires et magasins) a été co-financée à hauteur de 2,15 millions € pour l'AFD et 3,8 millions € par les commerçants. La participation des commerçants s'est matérialisée par une commercialisation en VEFA (Vente en état futur d'achèvement) des boutiques, dans le cadre d'un dispositif géré en partenariat avec la chambre de commerce locale et une banque de la ville par une cellule-projet dédiée au sein de la Municipalité, et dotée d'une assistance technique résidente.

L'appropriation du projet par les commerçants s'est trouvée renforcée par ce cofinancement, même si cela n'a pas empêché des manifestations régulières de certains commerçants contre ce système de commercialisation individuelle, qui déséquilibrait les anciens équilibres de contrôle du fonctionnement du marché. Une telle participation financière des commerçants est souvent conditionnée à l'existence d'organisations représentatives structurées et actives, à la volonté de la



Commerçantes du marché de Bobo Dioulasso. Eduardo Brisson

municipalité d'entretenir un dialogue constructif avec les commerçants et à leur implication le plus tôt possible dans les discussions liées à la reconstruction des marchés.

- La polyvalence des modèles de gestion proposés : l'AFD n'a jamais cherché à imposer un modèle de gestion particulier (régie directe pour les marchés de Mahajanga, régie autonome pour les marchés de Ouagadougou, affermage pour le marché Ouando à Porto-Novo, délégation de service public à la SOGOGEM pour le Grand Marché de Niamey...).

- L'utilisation de dispositifs de maîtrise d'œuvre institutionnelle et sociale (MOIS) : sur la base d'une première expérience pour le marché à mil de N'Djamena, où un animateur a été recruté pour identifier les occupants des emplacements actuels, s'assurer du déplacement des commerçants pendant la durée des travaux et réattribuer les places à la livraison, le dispositif a été reconduit. Pour le marché Ouando à Porto-Novo, marché central de Bobo-Dioulasso et marchés centraux de Mahajanga notamment, les dispositifs de MOIS ont été enrichis d'activités telles que la réalisation d'un plan de numérotation des boutiques, la fixation des tarifs des droits d'entrée ou encore la préparation du dispositif de gestion du marché. La MOIS apparaît comme un outil essentiel d'association des bénéficiaires au projet.

Evaluation et bilan des projets

Les projets de réhabilitation ont globalement été jugés pertinents. Ils s'inscrivent très souvent dans une volonté des autorités locales de réorganiser les activités commerciales dans la ville, de désengorger les marchés et d'améliorer les conditions de travail des commerçants. Du côté de l'AFD, ils apparaissent comme un moyen d'appuyer les municipalités

dans le processus de décentralisation ou d'accompagner le développement des villes secondaires¹². L'AFD a par ailleurs su se montrer réactive pour appuyer des collectivités qui se trouvaient face à des situations d'urgence (incendie du marché rose de Bamako, du marché central de Ouagadougou en 1986 en 2003, du Petit marché de Niamey et Grand marché de Niamey).

Du point de vue de la réalisation des travaux, les projets ont majoritairement été jugés efficaces. Des retards ont été notés mais la qualité des réalisations n'a pas été impactée pour autant. L'efficacité s'avère toutefois mitigée en ce qui concerne la réforme des modalités de gestion des marchés. Si les sociétés de gestion mises en place dans le cadre des projets ont commencé à fonctionner de manière satisfaisante à la livraison de l'équipement, plusieurs ont fait l'objet d'un appui de très long terme sans résultats notables (ex : société de gestion des marchés de Bangui, société de gestion du marché central de Parakou).

Si les premiers projets (de 1983 à 1990) ont affiché une efficacité faible par leur tendance à entreprendre des investissements de grande envergure (12.8 millions € pour le marché central de Ouagadougou en 1986 contre 5.65 millions € pour le même marché en 2003) et de très haute qualité (marché central de Bujumbura en 1990), on observe qu'ils ont servi de test et qu'ils ont engendré des projets moins coûteux par la suite.

La plupart des projets de réhabilitation de marché ont eu un impact positif sur l'amélioration des conditions de circulation dans et autour des marchés. Néanmoins, ces dernières ont recommencé à connaître les mêmes problèmes d'engorgement quelques années après la livraison du projet. L'amélioration de l'assainissement et de l'accès aux autres services publics

(eau potable, électricité, transport) a également souvent eu un impact positif sur l'environnement. L'effet des projets sur les finances municipales s'est avéré faible (ex : redevance non versée à la mairie par le gestionnaire du marché Ouando de Porto Novo). L'impact sur les inégalités de genre, même lorsqu'il a été intégré comme objectif du projet, s'est avéré minime (ex : marché central de Bobo-Dioulasso). Enfin l'impact sur le développement économique local a été difficile à mesurer : on peut néanmoins souligner que la plupart des opérations n'ont concerné qu'une petite partie des commerçants de villes¹³ et que certaines opérations ont pu avoir des effets déstabilisateurs, et non anticipés, sur le fonctionnement des circuits commerciaux¹⁴.

La viabilité financière et technique des projets est majoritairement insatisfaisante. La plupart des prêts consentis pour financer les réhabilitations ont rencontré des difficultés de remboursement, faute de bénéfices suffisants dégagés par les sociétés de gestion. La viabilité des équipements n'a pas été assurée dans le cadre des projets et la situation de la plupart des équipements plusieurs années après leur réhabilitation apparaît similaire à celle antérieure à leur réhabilitation (problèmes d'encombrement, de circulation, d'insalubrité, dégradation des équipements, faible recouvrement des droits de place). La plupart des sociétés de gestion créées à l'occasion des projets connaissent encore des difficultés (c'est le cas par exemple de la régie directe qui gère les marchés du district de Bamako ou encore de la société de gestion privée du marché Ouando à Porto-Novo, qui a vu ses recettes diminuer suite à une baisse de loyer imposée par la municipalité), même si certaines, comme la RAGEM à Ouagadougou peuvent être considérées comme des réussites. Un des principaux facteurs de dysfonctionnement de ces nouveaux organes de gestion des

marchés réside dans des décisions municipales de baisse des tarifs des droits de place sous la pression des commerçants. Ce rapport de force a été présent dans quasiment tous les projets, quel que soit le mode de gestion adopté. Cela les a rendues majoritairement incapables de provisionner des fonds pour réaliser les investissements de remise à niveau des équipements nécessaires dans le futur.

Il subsiste ainsi, malgré les progrès et ajustements constatés au fil de la mise en œuvre des projets, trois « points durs » pour la réussite des projets de réhabilitation de marchés :

- La pérennité des sociétés de gestion mises en place : dans la plupart des projets, la mise en place des sociétés de gestion n'a pas connu de difficultés particulières. Leurs modalités de fonctionnement avaient souvent été discutées entre

les autorités locales et les commerçants et avaient fait l'objet d'appuis techniques spécifiques. Le temps de réalisation des infrastructures a même régulièrement été mis à contribution pour recruter et former le personnel de ces futurs organismes. Toutefois, à long terme, ces sociétés rencontrent régulièrement des difficultés à maintenir leur équilibre économique. Elles ont notamment été confrontées à des baisses des recettes suite à l'inoccupation des locaux par les commerçants ou à leur refus de payer les taxes, ce qui a conduit à un déficit chronique et à l'impossibilité de rembourser les prêts ou réaliser de nouveaux investissements, ou à des difficultés à réguler le nombre d'activités sur le marché, ce qui entraîne un engorgement et un aggravement rapide des conditions d'hygiène et de sécurité. Face à ces problèmes,

il convient de s'assurer que les sociétés de gestion soient légitimées et appropriées par les acteurs en position de force dans les marchés (grands commerçants, association des commerçants...).

- La gestion des conflits, particulièrement entre la Commune, la société de gestion et les commerçants et usagers des marchés : la mise en place d'un cadre de concertation permanent, dont la légitimité est reconnue par les différentes parties prenantes, et qui fonctionne selon des règles préétablies et acceptées par tous, est rare.

- Les capacités de gestion du projet par la maîtrise d'ouvrage : les maîtrises d'ouvrage communales, encore récentes, ont toujours besoin d'importants dispositifs de renforcement de capacités pour mener à bien leurs projets urbains.

AUTRES EXPÉRIENCES

Coopération suisse, construction de marchés dans les villes secondaires du Burkina-Faso (réalisés entre 1993 et 2001 pour un montant de 3,35 millions d'euros) : l'objectif de ces projets est de s'appuyer sur le potentiel fiscal des marchés pour enclencher un processus de développement dans les municipalités bénéficiaires. Il a été fait le choix d'appuyer des villes moyennes pour rééquilibrer l'aménagement du territoire et faire émerger des pôles régionaux. Des équipements sont construits sur fonds de la coopération suisse dont les recettes doivent ensuite alimenter des fonds d'investissements locaux. Deux nouvelles structures autonomes municipales sont mises en place, l'une pour assurer la maîtrise d'ouvrage des projets, l'autre pour financer ces investissements. Une structure de gestion autonome est créée en associant les usagers et un ou des partenaires publics ou privés. Le choix est clairement fait de valoriser les entreprises, savoir-faire et matériaux locaux : les marchés sont construits en briques de terre cuite fabriquées localement.

L'approche de la banque africaine de développement, projet de réhabilitation du marché central de Lomé au Togo (en cours pour un montant de 16,5 millions d'euros) : le projet a pour objectif de contribuer à la redynamisation et à la modernisation du secteur du commerce en facilitant la reconstruction des marchés incendiés, en améliorant la gestion des activités des commerçants et l'efficacité de leur encadrement et en promouvant la création d'emplois, notamment l'emploi des jeunes. Le projet se décline en trois composantes : l'appui à la reconstruction des marchés, le renforcement des capacités des acteurs du secteur du commerce et la gestion du projet. De nombreuses actions de formation à destination des commerçants (et particulièrement des femmes et des jeunes) sont prévues, ainsi que le renforcement des capacités des associations de commerçants.

PARTIE 2

RECOMMANDATIONS POUR INTERVENIR SUR LES MARCHÉS

1 **ETABLIR UN DIAGNOSTIC SOCIO-ÉCONOMIQUE ET TECHNIQUE DES MARCHÉS, DE L'ARMATURE COMMERCIALE DE LA VILLE ET DES CIRCUITS D'APPROVISIONNEMENT**

Au regard des expériences passées, il semble nécessaire de réaliser des interventions d'amélioration ou de réhabilitation des équipements en fonction de leur place (i) dans le système hiérarchisé des marchés à l'échelle de la ville, (ii) au sein des circuits d'approvisionnement et de redistribution des denrées alimentaires et/ou des produits manufacturés, et (iii) en identifiant les filières locales, celles d'importation et celles d'exportation. Les études de faisabilité doivent ainsi d'abord identifier la place du ou des marchés dans l'armature commerciale et son/leur rôles dans les circuits commerciaux, en anticipant leur potentielle évolution.

Un tel diagnostic comprend :

- une typologie et une hiérarchisation

des différents marchés de la ville, précisant les catégories de produits vendus, les aires de chalandise et dans la mesure du possible leur importance économique (chiffre d'affaires, nombre de commerçants).

- une cartographie des circuits d'approvisionnement et de distribution. Cette représentation des flux doit être la plus exhaustive possible tout en restant à l'échelle des catégories de produits (vivriers, manufacturés, agro-industriels, d'importation, d'exportation...) sans nécessairement entrer dans le détail des filières (viande, oignon, tomate etc.).

- une représentation des principaux acteurs clés dans les processus d'approvisionnement et de redistribution, mais aussi de gouvernance des marchés.

2 ADOPTER UNE APPROCHE EN RÉSEAU DU SYSTÈME DES MARCHÉS

Construire une intervention à l'échelle du territoire communal

Une intervention à l'échelle du mail- lon « central » de l'armature commer- ciale (le grand marché de détail du centre-ville), et plus généralement une intervention centrée sur un seul équi- pement comporte plusieurs limites, dont la principale est un impact urbain, économique et social limité par rapport à l'investissement consenti. Il apparait nécessaire de généraliser l'objectif de rééquilibrage de l'armature commer- ciale qui a été celui d'un certain nombre de projets financés par l'AFD (Marché Dantokpa à Cotonou, mar- ché « dépôt » de Parakou, marchés de quartier de Ouagadougou, marchés de Bangui, marché rose de Bamako...). Pour cela, il convient de ne pas focaliser les investissements sur l'équipement le plus visible du réseau de marché mais sur les points prioritaires de ce système – les plus cruciaux, ou ceux qui dysfonctionnent le plus. Cette approche devrait permettre d'avoir un impact accru en termes de déve- loppement économique, en fluidifiant et en facilitant les réseaux d'échanges commerciaux, et en touchant un plus grand nombre de bénéficiaires.

Le réseau diversifié des marchés : un axe d'intervention à prendre en compte pour une gestion urbaine intégrée par les municipalités

Les marchés constituent un réseau qui s'étend sur l'ensemble du territoire d'une agglomération : « l'armature commer- ciale ». Ils présentent une diversité

Le SDAM

Schéma directeur d'aménagement des marchés de Maputo

Lors de l'étude pour la réhabilitation des marchés de Maputo au Mozambique, un schéma directeur pour l'ensemble des marchés de la ville a été établi afin de comprendre leur importance et interactions respectives. Sur une telle base, les villes peuvent établir un plan de développement commercial et un programme d'investissement pluri- annuel. Dans le cas de Maputo, il a été choisi de concentrer les activités commerciales dans certains marchés existants, idéalement localisés et dynamiques, pour rééquilibrer le réseau sur l'ensemble de la ville.



Approvisionnement vivrier au petit marché de Niamey. Benjamin Michelon

de formes, de fonctionnements et de produits qui assure une réponse aux différents besoins des habitants, et qui s'adapte aux évolutions de ces besoins. Les marchés participent au maillage du territoire et à sa structuration en lien et au même titre que les réseaux de transport, d'eau, d'électricité, d'assai- nissement et de gestion des déchets. Ils appartiennent aux espaces majeurs de production de la ville par les dyna-

miques et points de concentration de l'activité économique qu'ils engendrent. L'armature commerciale doit donc être considérée comme un service en réseau, qui peut être public, privé ou mixte sui- vant les caractéristiques des villes d'inter- vention, et géré en tant que tel dans une politique locale de développement économique menée par les collectivités locales, en lien avec les autres acteurs de la ville, et notamment les acteurs privés.

3

CONSTRUIRE DES SOLUTIONS TECHNIQUES « SUR-MESURE », QUI PRENNENT EN COMPTE LES ÉVOLUTIONS POSSIBLES DU RÔLE DES MARCHÉS ET DE LEUR PLACE DANS L'ARMATURE COMMERCIALE URBAINE

La réhabilitation des équipements dans le cadre des projets financés par l'AFD a toujours consisté dans la reconstruction du bâti et sa connexion aux services de base et aux transports. Certains projets se sont limités aux infrastructures essentielles (dalles, halles métalliques et réseaux) : cet aménagement « à moindre coût » semble avoir été un choix pertinent dans la mesure où les investissements ont souvent été surdimensionnés par rapport aux réelles capacités contributives des commerçants, entraînant un déficit structurel du modèle financier de gestion et un échec des projets à long terme. Il semble toutefois nécessaire d'aller plus loin, en adaptant les interventions aux différents types de marchés présents dans une ville :

- Certains marchés centraux, à caractère patrimonial, ou localisés dans des quartiers centraux à forte valeur foncière, sont amenés à devenir des centres d'intérêt touristiques ou des centres commerciaux haut de gamme. Cette dynamique, plutôt que d'être contrée en adoptant une approche sociale conservatrice de maintien des activités informelles et des commerces vivriers, peut être accompagnée. Les financements AFD peuvent alors être utiles pour accompagner le recasement des activités vivrières ou des commerçants les plus vulnérables dans d'autres structures, dans une perspective d'équilibre du réseau des marchés, et en complément d'un partenariat public-privé visant la reconstruction du marché.

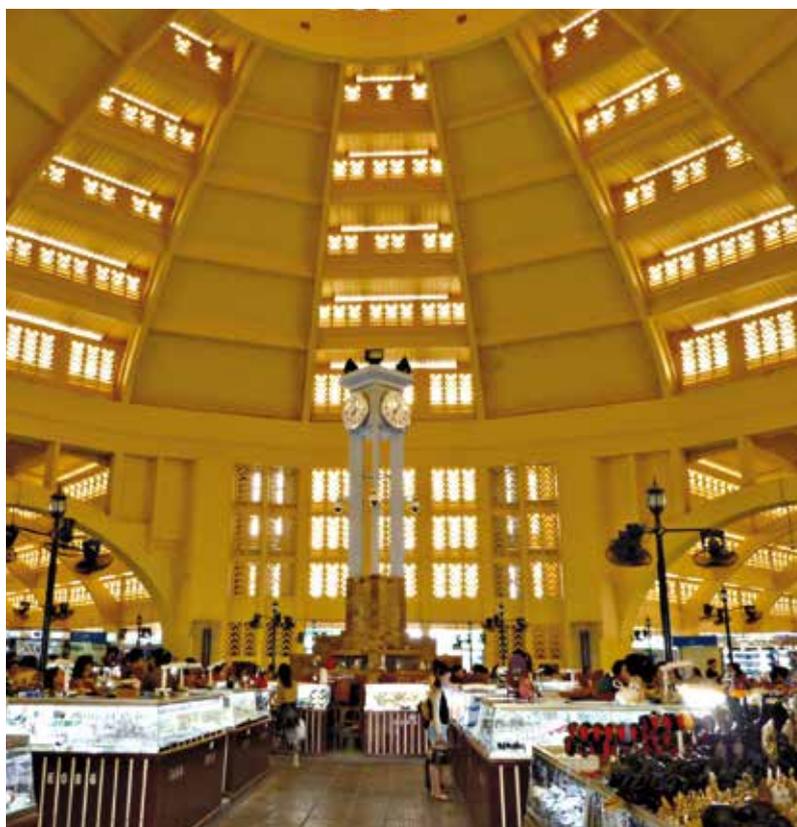
- Les marchés périphériques ou les grands marchés « zone » apparaissent comme le lieu privilégié d'intégration du commerce de gros dans la ville et

de constitution et de renforcement des liens entre zones urbaines de consommation et zones rurales de production. Un appui à leur organisation et à leur

efficacité dans l'approvisionnement notamment alimentaire de la ville peut être pertinent dans une logique d'appui à la sécurité alimentaire.

La réhabilitation du Marché central de Phnom Penh

Le marché central « Psar Thmey » de Phnom Penh a été construit en 1937 et présente une architecture caractéristique des bâtiments de l'époque coloniale. Véritable monument de la ville, sa rénovation entre 2003 et 2008 a mis particulièrement l'accent sur la préservation de ce patrimoine bâti. Ce parti pris a été choisi compte tenu de l'évolution du rôle du marché, dont une partie des activités vivrières, notamment, avait été transférée dans d'autres marchés de la ville, et qui accueillait de plus en plus de commerces liés au tourisme.



Marché Central de Phnom Penh. Susan Novak

4 ASSURER UN IMPACT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES PROJETS MAXIMAL



Marché central de Lomé. Clémentine Dardy

Il apparaît souvent pertinent d'accompagner et de renforcer les dynamiques économiques et commerciales, en proposant par exemple des actions de formation à destination des commerçants, en donnant la priorité aux plus vulnérables d'entre eux, et notamment les femmes et les jeunes.

Aller au-delà des ambitions sociales de mise aux normes d'hygiène, d'intégration des travailleurs informels et de sécurisation de commerçants initialement recensés, l'impact social doit être maximisé en adoptant une approche genrée (indicateurs sexo-différenciés et modalités de concertation adaptées à minima).

La création d'associations de commerçants et/ou la réalisation de travaux à haute intensité de main-d'œuvre peut

également participer de la maximisation des impacts économiques et sociaux des projets.

Le cadre logique, qui permet de hiérarchiser les objectifs et de s'appuyer sur des données de référence pour

atteindre des indicateurs spécifiques (qui peuvent être différenciés par genre ou classe d'âge) constitue un outil précieux pour la définition et le suivi de l'atteinte d'objectifs économiques et sociaux, souvent mal mesurés.

TUHIMO

Les travaux urbains
à haute intensité de main d'œuvre

Les TUHIMO ont pour objectif de créer des emplois et assurer la promotion des entreprises locales dans le cadre des projets de développement urbain. Cette méthode contribue au développement économique local et permet d'atteindre un impact social plus important qu'une passation de marché classique.

5

METTRE EN PLACE DES PROJETS SOUPLES ET ADAPTABLES

De nombreux projets ont été confrontés à des problèmes de pérennité : le maintien de normes d'hygiène et de sécurité suffisantes, l'atteinte d'un taux d'occupation optimal (les marchés étant souvent sur-occupés quelques années après leur réhabilitation, voire parfois sous-occupés) ou bien encore des recouvrements insuffisants. Ces difficultés à long terme s'expliquent en partie par des conflits récurrents entre les usagers/commerçants, les autorités municipales et les gestionnaires du marché. Elles prennent également leur source dans le foisonnement des marchés et l'intense concurrence qui en résulte, dont les commerçants informels et les acheteurs tirent avantage.

Ces faiblesses sur le long terme, mais aussi certaines difficultés au cours de l'exécution du projet (refus des commerçants de réintégrer le marché réhabilité), découlent parfois du manque de souplesse et d'adaptabilité des projets, notamment en ce qui concerne l'aménagement intérieur des marchés. Au delà des déficiences ou des difficultés de concertation, le retard d'exécution de certains projets ont rendu les options d'aménagement initiales caduques au regard des évolutions de l'activité commerciale entre le début et la fin du chantier ou dans les années suivant la mise en service du nouvel équipement. Ainsi le marché rose de Bamako a été l'objet de longues négociations pour réaliser un étage supplémentaire permettant d'accueillir un maximum de commerçants, mais in fine ces derniers ont refusé d'investir les lieux après la réha-

bilitation. Ils continuaient à estimer que cet étage supplémentaire n'était pas suffisant. Les marchés de Bujumbura et Ouagadougou ont quant à eux fait l'objet d'un aménagement concerté détaillé mais qui s'est finalement révélé partiellement défaillant (installations figées dans leur usage à Bujumbura et boutiques transformées en lieux de stockage à Ouagadougou).

Pour pallier ces difficultés, l'exploration de solutions architecturales modulables dans le temps (boutiques transformables, sectorisation évolutive) peut être une solution. Dans tous les cas, les diagnostics préalables au projet doivent intégrer une analyse prospective, qui peut aboutir à des propositions d'intervention phasées.



Marché central de Lomé. Clémentine Dardy

6

**ASSURER UNE CONCERTATION PERMANENTE ENTRE LE MAÎTRE D'OUVRAGE,
LA SOCIÉTÉ DE GESTION ET LES COMMERÇANTS**

Un des problèmes principaux rencontré dans les projets de réhabilitation de marché a été la difficulté à maintenir un dialogue permanent entre tous les acteurs du projet et à bien les associer à sa réalisation.

En effet, la situation préexistante au projet peut être conflictuelle. Dans tous les cas, des intérêts différents préexistent et d'anciens différends persistent au moment où émerge le projet. C'est ainsi que la réhabilitation du marché central de Bobo-Dioulasso a pu être compliquée par des manifestations d'une partie des commerçants qui contrôlaient anciennement le marché et qui n'occupaient plus le même rôle central dans le nouveau projet. D'autres acteurs que les

commerçants peuvent être à l'origine de blocages : certaines sociétés de gestion refusent d'acquiescer leur redevance auprès des mairies, ou certaines maîtrises d'ouvrage, devant la pression des commerçants, imposent aux sociétés de gestion des baisses de loyers ou des modifications des modalités de gestion qui mettent en péril l'exploitation de l'équipement.

De ce fait, il apparaît essentiel d'introduire tout au long du projet ainsi que dans la gestion future de l'équipement des mécanismes de concertation entre la maîtrise d'ouvrage, la société de gestion (préexistante ou future) et les commerçants (et usagers). Ces mécanismes doivent permettre de penser, dès le début du projet, l'implication

financière des bénéficiaires (essentiellement les commerçants). Ils doivent également associer tous les acteurs au suivi du chantier afin de les rassurer sur le bon déroulé de l'opération. Enfin, ils doivent permettre de construire un mécanisme de gestion qui s'inspire des rapports de force et des manières de procéder spécifiques à chaque ville, marché, projet.

Tout projet faisant l'impasse sur ces mécanismes de concertation risque de provoquer des réactions à même de bloquer la totalité de l'intervention, mais surtout d'en menacer la pérennité à long et moyen terme.

MOIS**La maîtrise d'œuvre institutionnelle et sociale**

Des mécanismes d'intermédiation sociale ont été utilisés de manière approfondie dans quatre projets (marché à mil de N'Djamena, marchés centraux de Mahajanga, marché central de Bobo-Dioulasso et Marché Ouando à Porto-Novo). Au travers de tels dispositifs, les commerçants sont informés et associés aux prises de décision les concernant directement, en lien avec la maîtrise d'ouvrage. Ainsi, un plan des emplacements du futur marché peut être produit, les commerçants présents sur l'ancien marché recensés, le recasement géré en concertation, le tarif des droits d'entrée négocié et la future gestion de l'équipement préparée de manière conjointe.



Boutique fermée par le service de recouvrement des taxes de la ville de Lomé. Clémentine Dardy

Les marchés africains présentent de nombreux types de produits et formes de ventes, qui font l'objet d'intenses flux d'échanges. Cette diversité est animée par des acteurs privés de toutes tailles, d'entreprises présentes sur les marchés d'importation et d'exportation aux commerçants grossistes et détaillants individuels, sans oublier les petits commerçants informels ou même des producteurs détaillants. Les marchés apparaissent de ce fait souvent chaotiques, dégradés, peu sûrs et peu attrayants. Des dysfonctionnements dans la collecte des déchets peuvent rapidement aboutir à l'apparition de dépotoirs représentant un danger sanitaire pour les commerçants et leurs clients. Sans système de régula-

tion, les allées peuvent être encombrées et empêcher toute évacuation rapide. Sans système de fermeture ou de surveillance approprié, les vols occasionnent des surcoûts pour les commerçants obligés de louer des espaces de stockage sécurisés sur ou à proximité des marchés.

Devant ces multiples défis de gestion quotidienne des marchés, il est impératif de systématiquement reproduire deux choix stratégiques des précédents projets financés par l'AFD :

- appuyer la constitution d'une société de gestion responsable, à même de dégager des bénéfices de l'exploitation, et surtout d'entretenir l'équipement en assurant le nettoyage du marché,

en luttant contre l'encombrement des allées et en veillant à appliquer les procédures de sécurité en usage pour les bâtiments recevant du public.

- travailler à l'établissement de normes de sécurité, de rationalisation des espaces de vente, de ventilation des zones de produits alimentaires (et particulièrement les boucheries ou poissonneries) lors de la programmation et la réalisation des équipements.

Ces deux axes d'intervention combinés permettent d'assurer des conditions d'exploitation des marchés saines et sûres qui ont un impact direct sur la santé des consommateurs, la fréquentation des marchés et donc le chiffre d'affaires des commerçants.



Déchargement au marché de Haro Banda à Niamey. Benjamin Michelin

Les exercices d'évacuation et de sécurité incendie

Sur le marché de Bobo-Dioulasso, des exercices de simulation d'intervention en cas d'incendie sont régulièrement effectués par la brigade nationale des sapeurs-pompiers. Ils ont lieu directement sur le marché en présence des commerçants afin de sensibiliser ces derniers aux risques encourus, notamment du fait de l'encombrement ou du stockage de combustibles à proximité de matériaux inflammables. Ces exercices permettent également aux pompiers de tester leurs procédures.

8 APPUYER ET RENFORCER LA MAÎTRISE D'OUVRAGE SUR LE LONG TERME

En tant que futur propriétaire et gérant de l'équipement, la maîtrise d'ouvrage joue un rôle clé dans tout projet de réhabilitation de marché. Un projet de réhabilitation de marché confrontant des intérêts parfois antagonistes et nécessitant un investissement et une ingénierie technique, économique et sociale importants, se doit d'être mené par une maîtrise d'ouvrage forte.

La plupart des projets intègrent un volet de renforcement des capacités des maîtrises d'ouvrage municipales,

et de fait, tout projet urbain doit être conçu et mené dans un objectif de renforcement des capacités de programmation, d'investissement et de gestion communale.

La maîtrise d'ouvrage doit être capable, à la fin du projet, d'assumer les tâches à sa charge pour le fonctionnement optimal de l'équipement, mais aussi de répéter par elle-même ce type d'opération dans le futur pour d'autres équipements de la ville. Les tâches qui l'attendent sont multiples. Elles vont de

la préparation du projet (à travers l'établissement d'un diagnostic) à l'anticipation du renouvellement du marché en passant par la mise en œuvre du projet, l'exécution de mesures d'accompagnement et d'incitation au changement à la gestion de la place de l'équipement dans la ville. Pour cela, un suivi post-projet s'avère souvent nécessaire, dans le cadre de partenariats de long terme entre les collectivités et l'AFD ou la coopération décentralisée.



Marché Central de Mahanjaga. Guillaume Josse

Le rôle de la coopération décentralisée à Mahanjaga

Lors du projet de réhabilitation des marchés centraux de Mahajanga, la ville de Mulhouse s'est associée avec la maîtrise d'ouvrage locale pour la conseiller sur les exigences de gestion propres à un investissement de ce type. Le projet a permis d'entamer des échanges entre élus et de faire partager l'expérience d'une collectivité française. Cela a permis de tisser des liens forts qui se sont perpétués au-delà du temps de réhabilitation du marché central de Mahanjaga.

La solidité de la société de gestion est un des points clés du bon fonctionnement d'un marché. La durabilité du projet repose en grande partie sur les performances de cet organisme.

Le rôle de cette société de gestion est d'assurer le bon fonctionnement et l'entretien de l'équipement afin de permettre d'une part aux commerçants d'exercer leur activité dans des conditions saines et sûres et d'autre part d'assurer à la maîtrise d'ouvrage, propriétaire de l'ouvrage, la non-dégradation de son bien ainsi que la perception d'un revenu de location et la fiscalité liée au commerce.

Tous les types de sociétés de gestion ont été expérimentés dans le cadre des projets financés par l'AFD : régie directe, régies autonomes, sociétés d'économie mixte, concessions ou affermage. La création d'une structure dédiée a souvent constitué une condition préalable au versement des fonds, mais aucune forme spécifique ne lui était imposée. Ces multiples expériences ont

démonstré qu'il était nécessaire :

- d'associer les usagers (commerçants et artisans) au fonctionnement de l'équipement, et notamment aux décisions telles que la fixation des loyers, l'organisation de la vente et les options d'agrandissement ou de développement d'autres activités économiques. Une telle association doit aller plus loin que la constitution de simples comités consultatifs.

- de jouir d'un appui politique, et éventuellement technique et humain de la part de la maîtrise d'ouvrage communale dans l'exercice de ses activités (collectes des taxes, contractualisation de prestations avec des partenaires publics ou privés...).

- de faire émerger des opportunités locales et de s'appuyer sur le contexte et les rapports de forces préexistants. Toute tentative de modification trop radicale des équilibres sociaux, économiques et financiers préexistants au projet générera des oppositions empêchant la société de gestion de mener à bien sa mission.

RAGEM

La Régie autonome de gestion des marchés à Ouagadougou

La création de la RAGEM, aujourd'hui gestionnaire de plusieurs marchés et gares routières de Ouagadougou s'est faite après l'expérimentation de différents modes de gestion. En 1988, avec la construction du marché central est inaugurée la SOGEMA-B, société privée. Elle sera liquidée en 1993, la gestion du marché revenant à la Chambre de commerce. Puis la gestion des marchés sera réunifiée en 1997 avec la création de la RAGEM, régie autonome. Depuis lors, cette régie gère une grande partie des marchés publics de Ouagadougou, en associant au maximum les commerçants à la gestion des équipements.



Marché à Mil de N'Djaména. François Tiroit

10 METTRE EN PLACE DES DISPOSITIFS D'INTERVENTION ÉQUIVALENTS À CEUX DES VILLES CAPITALES DANS LES VILLES SECONDAIRES

Les villes secondaires ont été l'objet de plusieurs interventions sur les marchés par l'AFD. Ainsi sur les 25 projets analysés, 9 ont eu lieu dans des villes secondaires (36%). Toutefois seuls 4 d'entre eux ont fait l'objet d'un suivi spécifique : la plupart ont été mis en œuvre dans le cadre de politiques globales d'aménagement du territoire,

en co-financement avec la Banque Mondiale. Certaines réhabilitations d'équipements n'ont pas été conditionnées à la mise en place d'une société de gestion, pourtant une « marque de fabrique » de l'AFD.

Intervenir sur les marchés des villes secondaires est crucial :

- la croissance urbaine y apparaît plus

forte que dans les villes capitales déjà millionnaires,

- les équipements et infrastructures des villes secondaires ont fait l'objet d'investissements insuffisants depuis de nombreuses années, au profit des villes capitales,

- les villes secondaires sont les premiers lieux de reconditionnement des denrées alimentaires produites en zone rurale et à destination de la ville capitale. Elles centralisent souvent des marchés nationaux spécialisés suivant les produits cultivés ou les animaux élevés dans chaque région (marché au bétail, marché aux céréales...).

Ainsi, une intervention dans les villes secondaires en ciblant des zones stratégiques de production, dans le cadre de dispositifs de projets permettant un suivi technique et la mise en place de dispositifs de gouvernance adaptés, constitue un axe de développement prioritaire.



Marché de Sokodé, au nord du Togo. Clémentine Dardy

La réhabilitation du marché central de Parakou, au Bénin

Parakou, a vu son marché central réhabilité en 1992 grâce à un financement de l'AFD. Alors troisième ville du pays, avec une population de plus de 100 000 habitants, elle constituait un important pôle économique du pays, au carrefour d'échanges entre les pays de la sous-région. Elle abritait un marché de près de 1 180 commerçants, dont la réhabilitation était identifiée comme une action prioritaire dans le schéma d'aménagement directeur de la ville.

BIBLIOGRAPHIE

ARTICLES ET OUVRAGES

AFD, « Evaluation rétrospective du fonctionnement et de l'impact du Grand marché de Niamey », J-C Stemmelin, 2000

AFD, « Compte-rendu de la session thématique « équipements marchands » du 4^{ème} forum AFRICITÉS de décembre 2003 », 2003

AFD, « Comment répondre à la sécurité alimentaire en Afrique », J-L. François, 2011

AFD, « Gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement », A Savoir n°17, 2012

AFD, « Les stocks alimentaires et la régulation de la volatilité des marchés en Afrique », A Savoir n°23, 2013

AFD, « Réhabilitation des marchés centraux : les leçons tirées des projets de Ouagadougou, Mahajanga et Phnom Penh », Ex-Post n°50, Septembre 2013

BERTONCELLO B.

et BREDELOUP S., « La privatisation des marchés urbains à Abidjan : une affaire en or pour quelques-uns seulement. », Autrepart, n° 21, p. 83-100, 2002

BRICAS N., COURADE G., COUSSY J., HUGON P.

et MUCHNIK J., « Nourrir les villes en Afrique sub-saharienne », 421 pages, L'Harmattan, 1985

CAHIERS AGRICULTURES,

« L'alimentation dans les villes », Volume 13, n°1, 171 pages, Janvier-Février 2004

COUR M., « Evaluation rétrospective du projet d'extension et de modernisation du marché central de Parakou au Bénin », p.6, 2003

FARM, « Améliorer le fonctionnement des marchés agricoles en Afrique de l'Ouest », B. Faivre Dupaigne, P. Alary, R. Blein, B. G. Soule, 75 pages, Février 2008

GRET, « Comment promouvoir le commerce agricole intra-africain ? Analyse des pistes et des freins pour le développement de ce commerce », 186 pages, 2013

HATTEMER C. et SIERRA A., « L'approvisionnement alimentaire de Lima au défi de la planification stratégique », 17 pages, 2012

JANIN P., « Gestion spatio-temporelle de la soudure alimentaire dans le Sahel burkinabé », Revue Tiers Monde, n° 180, p. 727-859, 2004

LAUTIER Bruno, L'économie informelle dans le tiers monde, 2^e éd., Paris, La Découverte « Repères », 2004, 128 pages

MARIE Jérôme et IDELMAN Eric,

« La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », EchoGéo [En ligne], 13 | 2010

MICHELON B., « La gouvernance dans les projets d'équipements marchands en Afrique », 12^{ème} conférence de l'EADI, 2008

MICHELON B., « Capitalisation du projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga », Cahier de la Coopération, 193 pages, 2009

MICHELON B., « Planification urbaine et usages des quartiers précaires en Afrique. Etudes de cas à Douala et à Kigali », thèse n° 5195, EPFL, 2012

PAULAIS T., WILHELM L.,
« Marchés d'Afrique », Paris,
Karthala, 2000, 198 pages

TCHAWÉ H. E., « Les commerçants
et les transporteurs dans
l'approvisionnement vivrier et la
distribution alimentaire à Douala
(Cameroun) », Bulletin de l'APAD, 19,
2000

TOLLENS E. , « Les marchés de gros
dans les villes africaines : diagnostic,
rôle, avantages, éléments d'études et
de développement », 24 pages, FAO,
1997

UN-ESA, « World Urbanization
Prospect – The 2011 Revision », 2011

UN-ESA, « World Urbanization
Prospects: The 2014 Révision », 2014

VENARD J-L., « Note d'orientation
sectorielle sur les infrastructures
au Sud du Sahara », 1997

WILHELM L., « Les circuits
d'approvisionnement alimentaire
des villes et le fonctionnement
des marchés en Afrique et à
Madagascar », 62 pages, FAO, 1997

WILHELM L. et VOUHE C.,
« Principes d'intervention
méthodologique pour la prise en
compte du genre par l'AFD dans les
projets de réhabilitation de marché »,
Mars 2002

ÉTUDES

DARDEL S. et POPULIN M.,
« Étude sur le fonctionnement
des marchés ruraux de demi-gros
et les flux de commercialisation
des produits agro-pastoraux dans
les régions de Tahoua, Maradi et
Zinder », 138 pages, 2013

GROUPE 8, « Programme général
du marché central de Parakou », 1992

GROUPE 8, « Étude
d'aménagement des marchés
de Bangui », 1993

GROUPE 8, « Étude pour
la programmation prioritaire
d'équipements marchands
à Ouagadougou », 1997

GROUPE 8, « Étude du programme
prioritaire de Bignona », 1998

GROUPE 8, « Étude des
équipements marchands des villes
secondaires du Niger », 1998

GROUPE 8, « Rapport diagnostic -
Schéma directeur d'aménagement
des marchés de Maputo », 1999

GROUPE 8, « Schéma directeur des
marchés de la ville de Mahajanga »,
2004

GROUPE 8, « Étude de préfaisabilité
du projet de reconstruction du
Marché Capitale », 2012

WILHELM L., « Étude des marchés
de Conakry », 1989

AUTRES MÉDIAS

DW, « L'Afrique en débat. Incendies
répétés dans les grands marchés
en Afrique : d'où provient le feu ? »
Emission du 18/01/2013,
www.dw.de

FAO, « Nourrir les villes », 101^{ème}
conférence interparlementaire
de Bruxelles, Avril 1999

FARM, Colloque « Nourrir les villes :
une chance pour les agricultures
familiales ? », Décembre 2013, Paris.

NOTES TEXTE

- 1.** L'exemple des Nana Benz, commerçantes de tissus du Togo a souvent été repris pour montrer le potentiel de richesses à tirer de l'activité commerciale. Ces dernières réalisant des chiffres d'affaires annuels de plusieurs milliards de FCFA. Il ne représente cependant pas la majorité des commerçants.
- 2.** Le phénomène apparaît très courant en Afrique subsaharienne. Ainsi sur les cinq dernières années, un recensement non exhaustif voit apparaître : en 2009, l'incendie du Grand Marché de Niamey au Niger (déjà victime d'un incendie en 1982 et 2001) et du marché Mont-Bouët de Libreville au Gabon ; en 2011, l'incendie du marché Matoto à Conakry en Guinée ; en 2012, l'incendie du Petit Marché de Niamey au Niger, du Marché d'Abobo à Abidjan en Côte-d'Ivoire et du marché Mont-Bouët à Libreville au Gabon ; en 2013, l'incendie du marché central de Bujumbura au Burundi et du Marché central de Douala au Cameroun ; en 2014, l'incendie du Marché Rose de Bamako (déjà victime d'un incendie en 1993) et du Grand Marché de Lomé au Togo.
- 3.** Entre 1950 et 1980, la croissance de la population en Afrique subsaharienne a suivi un rythme moyen de +4,91 %/an. World Urbanization Prospect – The 2011 Revision.
- 4.** Ce travail de capitalisation traite uniquement des projets de construction ou réhabilitation de marchés, réalisés tant dans des villes capitales que des villes secondaires, majoritairement en Afrique Sub-saharienne. En sont exclus les projets de marchés de collecte, de regroupement ou de détail en zone rurale.
- 5.** « Le ratio entre commerçants et habitants était estimé en 1999, à 1 pour 20 en Afrique de l'Ouest et Central. Cela signifie qu'un ménage sur trois dans cette zone vit du commerce. » Rapport diagnostic – Schéma directeur d'aménagement des marchés de Maputo, Groupe 8, p.33, 1999.
- 6.** Les grossistes sont des commerçants qui s'approvisionnent auprès des producteurs ou des collecteurs, disposent généralement d'une capacité de stockage (pas toujours pour les grossistes de produits vivriers) et sont capables de traiter avec des banques. Les demi-grossistes sont des commerçants qui s'approvisionnent auprès des grossistes et vendent aux détaillants et aux consommateurs, et qui n'ont pas les moyens ou les connaissances pour traiter avec les banques, les administrateurs ou les commerçants de l'étranger. Les collecteurs sont employés par les grossistes et demi-grossistes pour centraliser une partie de la marchandise ; ils sont en général spécialisés dans un seul type de produit. Les intermédiaires sont un type particulier de collecteurs qui travaillent pour leur propre compte en faisant le lien entre producteurs et commerçants. Les détaillants sont les commerçants qui sont en contact direct avec les clients et participent à la fixation finale du prix ; ils traitent en général de petites quantités sur les marchés. « Etude sur le fonctionnement des marchés ruraux de demi-gros et les flux de commercialisation des produits agro-pastoraux dans les régions de Tahoua, Maradi et Zinder », S. Dardel et M. Populin, pages 38-39, 2013.
- 7.** Les recettes des marchés ne représentent qu'entre 8 et 28% des ressources globales des municipalités. 18 % au Burkina, 19 % en Côte d'Ivoire ou encore 21 % au Bénin. « Planification urbaine et usages des quartiers précaires en Afrique. Etudes de cas à Douala et à Kigali », B. Michelon, p.161, thèse n°5195, EPFL, 2012.
- 8.** « 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 » B. Michelon, 12ème conférence de l'EADI « La gouvernance dans les projets d'équipements marchands en Afrique ».
- 9.** Un projet de réhabilitation du marché central de Nouakchott a été proposé au financement de l'AFD en 2010, mais l'instruction est pour le moment abandonnée faute d'accord entre l'Etat et la Communauté Urbaine sur les choix fonciers et la maîtrise d'ouvrage du projet.
- 10.** Par exemple, le marché Dantokpa est le théâtre d'une revente de marchandises importées illégalement au Bénin ou vendues « sous le manteau » à destination du Nigéria voisin.
- 11.** En 1993, trois ans après sa création, la société de gestion du marché de Ouagadougou a été liquidée par l'Etat burkinabé qui a repris à sa charge le remboursement du prêt.
- 12.** « Evaluation rétrospective du projet d'extension et de modernisation du marché central de Parakou au Bénin », COUR Marjolaine, p.6, 2003.
- 13.** Ainsi à Bamako, la rénovation du marché rose concernait 800 commerçants sur les 18700 commerçants de la ville. « Rénovation des marchés centraux du district de Bamako », Groupe 8.
- 14.** Exemple du marché central de Ouagadougou réhabilité pour du commerce de détail mais finalement utilisé également fortement pour du stockage, beaucoup d'activités de détail s'étant déportées sur d'autres sites durant la période de réalisation des travaux.

NOTES

NOTES

www.afd.fr



Agence Française de Développement (AFD)
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12
Tél. : + 33 1 53 44 31 31