

exPost *ExPost*

Réhabilitation des marchés centraux

Les leçons tirées des projets de Ouagadougou, Mahajanga et Phnom Penh

Jean GRANJUX, Urbaplan



Département de la Recherche
Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France
www.afd.fr



Experts Urbaplan

Direction de l'étude
Jean GRANJUX

Experts impliqués

Jean GRANJUX et Sopanha CHEA à Phnom Penh (Cambodge)

Aurélié BARBIER et David BARRO à Ouagadougou (Burkina Faso)

François LAURENT et Rolland Marotsihoarana RABARIJAONA à Mahajanga (Madagascar)

Contact AFD : Paul-Jean REMY, division Evaluation et capitalisation

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires.

Les trois rapports d'évaluation complets sont téléchargeables sur le site <http://recherche.afd.fr>

Directeur de la publication : Anne PAUGAM

Directeur de la rédaction : Laurent FONTAINE

ISSN : 1962-9761

Dépôt légal : 3^e trimestre 2013

Photo de couverture : François LAURENT

Mise en page : Eric THAUVIN

SOMMAIRE

Préambule	5
1. Résumé de l'évaluation du projet de Phnom Penh	7
1.1 Contexte	7
1.2 Description, financement et déroulement du projet	7
1.3 Performance du projet	8
1.4 Conclusions et enseignements	10
2. Résumé de l'évaluation du projet de Ouagadougou	13
2.1 Contexte	13
2.2 Description, financement et déroulement du projet	13
2.3 Performance du projet	14
2.4 Conclusions et enseignements	15
3. Résumé de l'évaluation du projet de Mahajanga	17
3.1 Contexte	17
3.2 Description, financement et déroulement du projet	17
3.3 Performance du projet	18
3.4 Conclusions et enseignements	21
4. Synthèse et recommandations	23
4.1 Des contextes différents	23
4.2 Principaux enseignements	26
Sigles et abréviations	37

Préambule

L'évaluation des projets de réhabilitation des marchés de Phnom Penh, Ouagadougou et Mahajanga s'inscrit dans une démarche que met systématiquement en œuvre l'AFD après achèvement des projets et programmes qu'elle finance. Cette démarche répond au souci de l'AFD d'assurer une information objective sur la bonne utilisation des fonds publics qu'elle est chargée de mettre en œuvre, mais aussi sa volonté de mieux connaître le résultat de ses opérations, de tirer les leçons des interventions passées et de promouvoir un dialogue renforcé avec ses partenaires. Cette évaluation sur trois projets de même nature est à même de dégager des enseignements profitables à la stratégie de l'AFD dans le financement des équipements marchands.

La méthode d'évaluation repose sur trois étapes :

- l'établissement d'un récit détaillé et analytique des projets s'appuyant principalement sur l'analyse des documents mis à disposition par les agences, la conduite d'enquêtes qualitatives et quantitatives menées auprès des commerçants ainsi que sur des entretiens conduits auprès des acteurs du projets (maître d'ouvrage, gestionnaires des marchés, appui à la maîtrise d'ouvrage (AMO), coopération décentralisée, maître d'œuvre, chefs de projet de l'Agence, ...).
- l'évaluation de la performance du projet au regard de six critères : pertinence, efficacité, efficience, impacts (sociaux, économiques, environnementaux, institutionnels sur les différentes catégories d'acteurs), durabilité et valeur ajoutée de l'AFD ;
- la formulation d'enseignements/recommandations spécifiques à chaque projet.

Ces évaluations ont été conduites en parallèle par trois consultants internationaux en partenariat avec des homologues nationaux dans un laps de temps de deux semaines.

Les principales contraintes de cet exercice ont résidé dans la difficulté de recomposer un historique du projet, parfois long, où plusieurs chefs de mission de l'Agence se sont succédé (10 ans pour Phnom Penh) et d'obtenir des informations fiables, ainsi qu'une entière coopération de la part des autorités locales.

Afin de constituer un guide appréhendable aisément et rapidement, le rapport de synthèse final est composé des résumés des rapports d'évaluation concernant les projets de réhabilitation des marchés de chaque ville, et d'une synthèse des recommandations tirées de ces trois évaluations.

Ces recommandations discutées avec le Comité de pilotage ont vocation à servir de support à une réflexion plus approfondie de la stratégie de la division Collectivités locales et développement urbain (CLD) de l'AFD, vis-à-vis du financement des équipements marchands. Elles peuvent entre temps servir également à enrichir les cahiers des charges des études que lancerait la division CLD sur des projets analogues.

Pour plus de détails sur les évaluations spécifiques, il est conseillé de se rapporter aux rapports d'évaluation complets mis en annexe de ce rapport de synthèse. (téléchargeables sur le site <http://recherche.afd.fr>) Ces rapports définitifs intègrent les remarques des comités d'évaluation locaux et du siège de l'AFD.

Nous tenons à préciser que les recommandations finales n'engagent que leurs auteurs.

Nous remercions ici toutes les personnes qui ont contribué à l'aboutissement de ce rapport.



Marché Psar Thmey - Phnom Penh - Photo : Jean Granjux

1. Résumé de l'évaluation du projet de Phnom Penh

1.1 Contexte

Phnom Penh (1,5 million d'habitants) est une capitale en pleine expansion (accroissement de 4,15 % par an) dont l'économie, dollarisée, est propulsée par les exportations de produits d'habillement (premier secteur d'emplois avec 170 000 salariés). D'importantes liquidités se réinvestissent dans de vastes projets immobiliers sur des zones de lacs ou de marécages remblayées. La ville souffre d'une insuffisante largeur des axes routiers, condamnant les usagers à des pertes de temps grandissantes, dans une congestion urbaine omniprésente qu'il sera difficile de juguler par le développement de transports publics.

Les marchés centraux (*Thmey, Chaas, Kandal*) ne

représentent qu'un maillon d'une armature commerciale très étoffée (deuxième secteur d'emplois avec 155 000 salariés, 23 marchés publics gérés par la municipalité de Phnom Penh–MPP), et en développement (avec une dizaine de marchés privés ou centres commerciaux modernes). La mutation économique et spatiale de cette ville a permis le développement de marchés (Olympic, Orussey, Dem Kor, Russe) plus dynamiques et compétitifs que les marchés centraux.

Le marché central reste un élément important du patrimoine architectural de Phnom Penh, dont l'attractivité touristique a été renforcée après sa réhabilitation.

1.2 Description, financement et déroulement du projet

Érigé en 1937, le marché central est un bâtiment emblématique de la capitale. Le projet initial identifiait les marchés centraux (*Thmey, Chaas, Kandal*) et les espaces publics les reliant comme terrain d'un projet de requalification urbaine.

Un concours de conception construction organisé par la MPP avec le concours de la Ville de Paris s'est porté sur l'examen de projets de réhabilitation des trois marchés. Seul le résultat du concours pour le marché central été repris en

2001 par l'AFD. Des études de faisabilité technique et institutionnelle et d'impact environnemental et social ont permis d'asseoir la présentation du projet.

Les objectifs du projet visaient à : assurer la sécurité physique du bâtiment (confortement structurel) ; améliorer les conditions sanitaires (protection contre la pluie et le soleil, eau potable, assainissement, drainage et évacuation des déchets) ; préserver la qualité patrimoniale du bâtiment ; assurer la continuité des activités commerciales pendant la durée des

travaux ; améliorer l'exploitation et la maintenance des équipements ; optimiser les revenus de la municipalité ; offrir aux commerçants des conditions normales d'exercice, sans renchérissement des taux de contribution financière ; contribuer à la réduction des inégalités ; préserver l'identité culturelle des pratiques urbaines propres aux marchés de Phnom Penh ; développer des activités ou des services nouveaux souhaités par la clientèle locale ou touristique .

Le projet a fait l'objet d'un accord de la part de l'AFD en juillet 2003 pour un soutien sous forme de subvention de 4,5 M€ avec une contrepartie locale de 1,5 M€. La convention de financement, signée le 26/10/04, comprenait des conditions prévoyant la conduite d'un recensement exhaustif des commerçants, la création d'une régie de gestion, le maintien des activités commerciales pendant les travaux, la conduite d'un audit juridique portant sur les contrats et arrangements¹ en vigueur sur le marché.

Sur le plan technique, le projet comprenait la reprise structurale du bâtiment central, la reprise de la plateforme, des

abords et de tous les réseaux techniques, ainsi que la construction d'auvents sur les parties extérieures, les commerçants et la MPP ayant à leur charge la construction des stands et la reprise du drainage périphérique. Les montants décaissés ont été de 4,41 M€, soit un taux de réalisation de 98 %.

Le projet s'est déroulé sur un délai global (entre 2001 et 2011) inhabituel pour un projet AFD. Il a sollicité des experts (SOCOTEC, Brunet et Folléa) pour confirmer la faisabilité du projet, un AMO (KOSAN) qui a été fortement impliqué dans sa conduite, et un maître d'œuvre (ARTE-Charpentier) allié à un entrepreneur local (Villa Parc) pour sa conception et réalisation.

Les délais ont été particulièrement long en raison principale de la lenteur des réactions des autorités locales pour satisfaire les conditions suspensives (notamment sur les statuts de la régie autonome), et du fait également d'avoir dû mener une opération en trois phases avec le maintien des activités des commerçants dans des halles provisoires réparties autour du marché.

1.3 Performance du projet

La pertinence de ce projet par rapport aux orientations nationales est confirmée : sur le plan patrimonial, avec l'intention de classer le *Psar Thmey* ; sur le plan social, avec le souci des autorités de ménager les corporations de commerçants ; sur le plan de la confortation de l'armature marchande à l'échelle des quartiers centraux².

Vis-à-vis de la stratégie de l'AFD, la pertinence du projet est également probante par rapport à l'amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité visée, de la préservation du patrimoine, du renforcement de la décentralisation et des

capacités de gestion municipale, mais moindre vis-à-vis au développement économique et social, ainsi que de la réduction de la pauvreté et de l'amélioration de la condition des femmes.

La pertinence du projet était satisfaisante à l'égard des commerçants pour qui l'AFD garantissait aucune éviction et la continuité des activités durant les travaux.

La cohérence interne du projet était assurée essentiellement par un coût d'aménagement au m² modique qui justifiait l'investissement. En revanche sa cohérence externe était moindre vis-à-vis des nombreux projets d'amélioration engagés sur le centre-ville par d'autres bailleurs, dont le projet a profité, mais qui étaient découplés de sa réalisation.

¹ Concessions et locations d'emplacements, contrats de services, etc.

² Avec une moindre pertinence à l'échelle de l'agglomération, dont le marché central ne représente qu'un petit maillon de l'armature commerciale globale (moins de 4 % des emplois).

L'efficacité du projet est bonne compte tenu de l'atteinte de la plupart des objectifs généraux et spécifiques, notamment les objectifs techniques de remise à niveau de l'équipement et d'amélioration des conditions de travail (solidité, étanchéité, drainage, eau potable, électricité, sécurité incendie, toilettes, éclairage, stationnement, sécurité des biens), avec toutefois une restriction concernant la protection solaire (ajout disgracieux de bâches de protection, fait après coup). La qualité patrimoniale de l'ouvrage a été préservée et la continuité des activités des commerçants pendant les travaux a été assurée. Les objectifs institutionnel, économique et social sont remplis pour la plupart : une régie de gestion autonome a été mise en place, un fonds de réserve constitué pour assurer la maintenance du site, la MPP recevant par ailleurs sur son budget une part des recettes excédentaires. Cependant, le mode de fonctionnement de la régie ne diffère guère du Comité de marché qui la précédait, et des efforts sur la présentation et la tenue des comptes méritent d'être entrepris pour garantir la transparence voulue pour la gestion du marché.

Les conditions de vente des commerçants ont été améliorées sans renchérissement exagéré de leurs charges, et les commerçants informels et ambulants ont été intégrés dans le marché.

Compte tenu d'un taux de change favorable à l'EURO, des travaux complémentaires (payés en USD) ont pu être pris en charge (aménagement des abords, notamment). Le taux de réalisation final atteint donc 98 % de la subvention. Les contreparties locales (raccordement au réseau de drainage, construction des stands) ont été entièrement réalisées.

L'efficacité du projet est dans l'ensemble moyenne avec, certes, des coûts d'aménagement finaux rapportés au m² raisonnables (230 USD/m²). Il a été relevé un manque de mise en concurrence pour l'attribution d'un contrat d'AMO, et une procédure de conception construction peu adaptée à ce type de projet, qui explique la faible présence du maître d'œuvre durant les travaux, compensée par une forte implication de l'AMO. A cela s'ajoutent des délais globaux trop longs de mise en œuvre du projet (10 ans), les conditionnalités imposant la

promulgation de texte organique pour la mise en place d'une régie ayant été le principal facteur de retard du projet, sans que cela n'ait été déterminant pour son achèvement.

Les impacts du projet sont en grande majorité positifs. L'impact social a été positif, avec le maintien de tous les commerçants, la préservation des activités pendant les travaux, et une globale satisfaction des usagers du renouveau de l'équipement. Toutefois, depuis l'origine, une forte mutation a été constatée (diminution de plus de la moitié de l'alimentaire), en réponse à l'évolution de la clientèle (touristique, 30 % et locale, 70 %), laquelle a créé une plus grande concurrence interne (situation de précarité nouvelle chez certains commerçants mal situés), portant atteinte à la polyvalence de ce marché (prédominance de la bijouterie et des produits d'habillement). L'impact est positif pour le gestionnaire, avec 70 % des excédents réservés pour faire face aux grosses réparations (ce qui est suffisant) et 30 % versés sur les budgets de la MPP. L'impact sur la gestion communale et sur l'espace urbain a été moindre car les améliorations se sont limitées aux abords immédiats du marché et au mode de gestion de ce seul marché (pas d'extension de la régie à d'autres équipements marchands). L'impact économique est globalement positif, avec un effet d'entraînement sur les commerces environnants. Cependant, il y a eu peu d'entraînement sur la production nationale car la vente de produits manufacturés est essentiellement le fruit d'importations, de plus non déclarée.

La viabilité/durabilité de l'équipement est bonne. Si le recouvrement de la Pasi (droit de place journalier) et la taxe de stationnement reviennent bien à la Régie du marché central (RMC) en 2013 (fin du contrat avec la société privée chargée jusqu'à maintenant de leur perception), le maintien de 70 % des excédents affectés aux grosses réparations est suffisant pour garantir la pérennité du site. S'agissant de la situation des commerçants, une forte concurrence interne au marché induit des situations de précarité pour certains d'entre eux, ce qui menace la viabilité, tout du moins le dynamisme commercial de certaines parties du marché. Cette situation est due également à la mutation du centre-ville avec une montée en puis-

sance d'autres formes de concurrence, facteur exogène au projet et imprévisible. Concernant la RMC, ce mode de gestion est bien installé et pérenne, mais il demeure formel, sans réel changement des pratiques de gestion passées, et ne s'est pas encore étendu à la gestion des autres marchés publics.

La valeur ajoutée de l'AFD est très positive car le soutien au projet a été décisif pour préserver un élément important du patrimoine de Phnom Penh. L'AFD a permis de sauvegarder

et conforter l'un des équipements marchands traditionnels et majeurs du tissu commercial de Phnom Penh. Elle a préservé l'intérêt des commerçants les plus vulnérables, ce qui a été unanimement bien perçu. Par ailleurs, l'instauration d'un statut spécial de régie autonome, en vue de rendre plus transparente la gestion du marché, est un dispositif méritant d'être conforté. Bien que pouvant être considéré comme acquis par les autorités, il devrait être étendu à d'autres marchés pour asseoir son bien-fondé.

1.4 Conclusions et enseignements

Les performances du projet sont globalement bonnes.

Sur les plans patrimonial et technique, le site est sauvegardé, embelli, modernisé, et répond aux critères de sécurité et salubrité. Le projet a dopé l'attractivité touristique du marché et recueilli la satisfaction des usagers, bien que quelques réglages finaux auraient été nécessaires (des pare-soleil plutôt que des bâches tendues, une réappropriation des espaces interstitiels les moins fréquentés, entre les allées). L'apport de l'AFD a donc été décisif sur le maintien d'un site emblématique de Phnom Penh, qui joue un rôle important autant sur le plan touristique qu'économique.

Sur le plan financier, la conduite du projet s'est faite dans les limites de la subvention accordée, pour un coût d'aménagement au m² raisonnable. Les excédents de recettes assurent à 70 % des provisions suffisantes pour la maintenance, et 30 % de surcroît budgétaire pour la MPP, le niveau de recette devant être toutefois confirmé en 2013, avec la reprise de la collecte des taxes (droits de place journalier et stationnement) par la RMC.

Sur le plan institutionnel, l'introduction d'une régie de gestion est salubre. Elle doit toutefois s'enraciner dans des pratiques de présentation des comptes et de leur affectation plus transparentes, mais aussi dans l'extension de ce mode de gestion vers d'autres équipements marchands gérés par la MPP.

Concernant ces deux derniers points, des accompagnements au-delà de la date limite de versement des fonds (DLVF) devraient être prévus pour s'assurer de la bonne marche du dispositif.

Sur le plan social, les commerçants ont tous été réintégrés mais leur situation apparaît très contrastée du fait d'une mutation des types de commerces engendrant une plus grande concurrence. Cette mutation du marché central dans une ville en pleine expansion est normale et ne pouvait être anticipée.

Sur le plan économique, l'impact du projet sur le dynamisme commercial a été essentiellement de portée locale (sur les commerces environnants, notamment par l'augmentation de la fréquentation), mais la réorientation des ventes vers des pro-

duits manufacturés essentiellement importés ne profite pas à l'économie nationale.

Les principaux enseignements résident dans les faits suivants :

- le projet a contribué à la sauvegarde du patrimoine et au maintien de l'identité urbaine, ce qui est de nature à sensibiliser les autorités sur l'approche de la réhabilitation d'autres sites ;

- l'action de l'AFD, garante des intérêts des plus démunis, a été très positivement perçue et doit être valorisée dans le

montage de projets analogues (notamment la réhabilitation de *Chaas et Kandal*) ;

- l'évaluation met en avant la nécessité de conforter les apports institutionnels avec un accompagnement sur le moyen terme au-delà de la DLVF, faute de quoi ces acquis risquent de s'estomper ;

- dans un contexte de forte pression immobilière, il convient de favoriser des montages financiers pour des projets analogues tenant compte de la participation privée, afin de valoriser la forte valeur foncière des terrains que possède la MPP





Marché de Rood Woko - Ouagadougou - Photo : Aurelie Barbier

2. Résumé de l'évaluation du projet de Ouagadougou

2.1 Contexte

La ville de Ouagadougou compte 1,5 million d'habitants, au dernier recensement officiel de 2006, et croît à un rythme soutenu, autant par densification de ses quartiers existants que par étalement urbain (multiplication des lotissements en périphérie). Depuis les années 2000, la ville, et en particulier le centre-ville, ont connu de profonds bouleversements (le projet ZACA, qui a provoqué le départ d'une partie de la population du centre-ville, le développement progressif des activités de gros et demi-gros dans le centre-ville).

Dans le domaine des équipements marchands, l'AFD intervient régulièrement pour l'équipement des quartiers périphériques (programme des dix marchés "prioritaires") et a participé à la mise en place de la Régie autonome des équipements marchands (RAGEM), opérationnelle depuis 2001.

Conçu comme un ouvrage monumental emblématique de la capitale, le marché central *Rood Woko* a été financé par la Caisse centrale de coopération économique (CCCE) en 1989. La gestion du marché était exercée par la Chambre de commerce jusqu'en 2003, montrant plusieurs signes de défaillances : un déficit d'exploitation grandissant, aucun reversement de redevance à la Commune, le manque de contrôle de l'occupation du marché et de ses abords, l'absence de contrat d'assurance à partir de 2001. Le marché central abritait en 2003 près de 5 000 commerçants, dont plus de la moitié exerçait sans contrat officiel de location ni d'espace propre de vente.

Le 27 mai 2003, un incendie s'était déclaré sous la mezzanine dans le secteur 1 du marché central et l'AFD avait été rapidement saisie par la mairie de Ouagadougou pour appuyer la reconstruction du marché central.

2.2 Description, financement et déroulement du projet

Le projet de réhabilitation du marché *Rood Woko* et des marchés secondaires est une réponse à une situation d'urgence consécutive à l'incendie qui avait provoqué l'évacuation des 5 000 commerçants présents.

Les objectifs du projet visaient à : reconstruire les parties endommagées et réhabiliter le marché central afin de permettre aux commerçants formels de réinvestir les lieux (2 900 commerçants sur les 5 000 qui exerçaient) ; garantir la sécurité physique du public et des commerçants ; prévenir la

réinstallation des commerçants informels ; améliorer les conditions de travail dans certains marchés secondaires.

Sur le plan institutionnel, le projet devait : améliorer la qualité de gestion des équipements marchands et des capacités de la RAGEM ; renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage municipale pour la mise en œuvre de projet urbain ; accroître les revenus municipaux tirés de l'exploitation par la RAGEM des équipements.

Le projet a bénéficié d'un mode de financement innovant, mêlant une subvention à hauteur de 3,15 M€ et un prêt non souverain (PN1), contracté directement par la commune de Ouagadougou (durée : 20 ans, différé de 5 ans). Les conditions de l'accord de financement, signé le 21 janvier 2007, étaient une maîtrise d'ouvrage communale, et le transfert de la gestion de l'équipement à la RAGEM à l'issue des travaux de réhabilitation.

Sur le plan des réalisations, le projet comprenait trois composantes : (i) la réhabilitation du marché central, avec la reconstruction des parties endommagées, le réaménagement de la halle centrale (remplacement des étals par les boutiques), la construction de deux rampes d'accès pour la partie supérieure, l'aménagement des abords ; (ii) les aménagements sommaires de cinq marchés secondaires ; (iii) les mesures d'appui au service de la RAGEM (formation, équipements).

Dès l'identification du projet, une assistance à maîtrise d'ouvrage a été recrutée (Groupe Huit) et a été présente durant l'ensemble de l'opération. Une cellule de projet a été mise en place au sein de la mairie pour conduire les études et travaux.

Suite à l'approbation du projet par le Comité des Etats étrangers, les travaux (y compris les études techniques) se sont déroulés sur deux ans et demi. Pour répondre à la complexité de l'opération, il a été choisi de lancer un concours de concepteurs sur avant-projet sommaire. La maîtrise d'œuvre et le suivi des travaux ont été confiés au cabinet d'architecture ANSWER, et les travaux, à l'entreprise générale SOL CONFORT et DECOR (pour le lot marché central). Les études et travaux relatifs aux marchés secondaires ont été exécutés par des entreprises locales.

2.3 Performance du projet

Le projet répondait aux besoins exprimés par la Mairie de Ouagadougou de réhabiliter le principal équipement marchand de la ville. En tant que projet urbain, il correspondait à l'un des principaux axes d'intervention que s'était fixés l'AFD au Burkina Faso. Il était cohérent avec la politique de décentralisation promue par les autorités locales dans la mesure où il a été réalisé sous maîtrise d'ouvrage municipale et s'est traduit par le transfert de la gestion de l'équipement à une régie autonome (la RAGEM). La pertinence du projet est donc globalement avérée même si on peut regretter qu'il ait été décidé de reconstruire le marché central à l'identique sans prendre suffisamment en compte les évolutions de l'armature commerciale et de la place du centre-ville intervenues depuis sa première mise en service.

L'efficacité du projet est partiellement satisfaisante. Les objectifs techniques initialement définis dans le cadre logique

sont en partie atteints. Le marché central a été réhabilité pour accueillir les 2 900 commerçants formels prévus, l'équipement bénéficie de conditions de sécurité exemplaire, le contrôle de la densification du marché est effectif depuis la réouverture du marché, le niveau d'équipement des marchés secondaires traités s'est amélioré.

Du point de vue institutionnel, les capacités de maîtrise d'ouvrage de la mairie (cellule d'exécution du projet) et les services de la RAGEM ont été renforcées. La régie assure correctement la gestion du marché central qui lui a été confiée. Les recettes dégagées par la RAGEM restent relativement faibles (faible fréquentation du marché, cumul des arriérés de paiement des commerçants, décision récente de la mairie de diminuer les loyers de 25 %). Les objectifs financiers ne sont, à terme, que partiellement atteints et compromis. Cependant, les objectifs initiaux de suivre et reloger l'ensemble des 5 000

commerçants du marchés central n'avaient pas été finalement inclus dans le cadre logique, et n'ont été que partiellement atteints.

L'efficience du projet est très bonne. Le dispositif de conduite de projet mis en place (AMO de qualité présente sur l'ensemble de l'opération, et mise en place d'une cellule d'exécution au sein de la mairie) a permis de respecter les délais courts et les budgets contraints de réalisation. Les coûts d'aménagement (y compris le traitement des abords du marché) s'élèvent à 103 M€/m² (soit 136 USD/m²). Le choix en matière d'allotissement et de procédure (concours d'architecture) a été concluant.

Les impacts du projet sont mitigés. Suite à sa fermeture prolongée et à la montée en puissance des marchés secondaires, le marché central souffre d'une baisse d'attractivité qui se répercute sur le chiffre d'affaires et suscite un certain mécontentement des commerçants. Les enquêtes conduites dans le cadre de l'évaluation ont révélé l'importance du phénomène de sous-location des boutiques. Elles ont également confirmé l'évolution du rôle du marché central vers celui d'un marché d'approvisionnement des petits commerçants (demi-gros et détail).

Les impacts pour le gestionnaire restent mitigés, avec une augmentation globale de ses recettes provenant de la contribution du marché central, mais qui restent limitées du fait d'importantes charges structurelles de fonctionnement. L'impact du projet s'est traduit par d'importantes modifications de la circulation et de l'espace public aux abords du marché

central, ainsi que de l'espace urbain (piétonisation complète abandonnée en 2011).

L'impact social du projet est mitigé voire négatif avec l'éviction des commerçants informels du marché sans mesures particulières d'accompagnement. Aucune mesure spécifique destinée aux 2 500 commerçants informels évincés du marché central n'a été en définitive appliquée (malgré des options pour leur relogement, initialement prévues dans les scénarios de réaménagement du marché).

La viabilité/durabilité de l'équipement est correcte mais compromise à terme. La rentabilité financière du marché central est limitée (par rapport à celle des marchés secondaires). Cette faible rentabilité est due à la baisse consentie des loyers, de 25 %, des difficultés de recouvrement de la RAGEM et des charges élevées de fonctionnement. Le marché central ne participe qu'à la moitié du remboursement du prêt. À l'issue de la période de différé, la mairie devra compléter sur ses ressources le remboursement des annuités, la RAGEM ne disposant plus de ressources propres suffisantes pour maintenir en état ses équipements.

La valeur ajoutée de l'AFD est probante. L'Agence intervient depuis plus de 20 ans dans le domaine des équipements marchands et de renforcement des capacités à Ouagadougou. Cette continuité d'intervention de l'AFD, au Burkina Faso, et dans le domaine des équipements marchands, lui permet d'assurer et de pérenniser les structures mises en place dans le cadre des projets (par exemple, la RAGEM, créée en 2001 dans le cadre d'un projet financé par l'AFD).

2.4 Conclusions et enseignements

Le contexte post-incendie et ses contraintes (difficulté de suivi et d'accompagnement des commerçants informels, délais d'études et d'exécution restreints, priorité accordée à la sécurité du marché central) ont fortement pesé sur le projet.

Malgré un impact social mitigé, les performances du projet sont relativement bonnes. Les objectifs de reconstruction du marché central, d'aménagement sommaire des marchés secondaires et de renforcement des services de la RAGEM

ont été atteints. Le projet s'inscrit dans la continuité des interventions de l'AFD, en renforçant le rôle de la RAGEM, mais également en développant les capacités municipales de maîtrise d'ouvrage. Le choix de conduite de projet (AMO de qualité et cellule d'exécution du projet) est un des points forts de l'opération. Le mode de financement choisi (subvention et prêt non souverain contracté par la commune de Ouagadougou) est une innovation pour l'AFD. Si les capacités d'endettement de la commune et la rentabilité des équipements marchands sont limitées, la contraction d'un prêt participative, dans le cas spécifique de Ouagadougou, à l'amélioration de la gestion financière des équipements marchands (la RAGEM et la mairie étant contraintes par leurs remboursements annuels, et soumises régulièrement à des audits financiers).

Les principaux enseignements résident dans les faits suivants :

- l'intérêt de s'appuyer sur une AMO pour la conduite d'opération complexe ;
- la continuité des interventions de l'Agence qui permet à l'AFD de capitaliser et de pérenniser les structures mises en place ;
- en amont des projets, la nécessité d'une prise en compte de l'armature commerciale de la ville (approvisionnement, distribution) dans les projets de conception des marchés ;
- l'importance d'adapter les prêts aux capacités d'emprunt de la commune ;
- les bénéfices indirects obtenus par la démarche de prêt non souverain (amélioration de la gestion financière des organismes bénéficiaires).



Marché de Marolaka - Mahajanga - Photo : François Laurent

3. Résumé de l'évaluation du projet de Mahajanga

3.1 Contexte

Au moment de l'instruction du projet en 2003, la croissance démographique en milieu urbain avoisinait 5 % (soit deux fois plus que la moyenne nationale). Près de la moitié des urbains vivaient alors en dessous du seuil de pauvreté. La plupart des communes ne disposaient pas des moyens techniques et financiers leur permettant de maintenir en état leurs infrastructures de base et de faire face à leurs besoins nouveaux.

Mahajanga comptait 164 000 habitants, en 2003. C'est le deuxième port commercial et la troisième ville du pays. Elle se caractérise par un arrière-pays à fort potentiel agricole. Au moment de l'instruction du Projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga (PRMM), la Commune urbaine de Mahajanga (CUM), avec l'appui de la Coopération française, avait entrepris des réformes importantes visant à améliorer sa gestion et ses finances. A cette époque, la CUM donnait l'image d'une municipalité cherchant à rationaliser son mode de

fonctionnement. Les marchés communaux étaient gérés en régie directe et des procédures manuelles, simples mais efficaces, avaient permis de multiplier par dix les recettes de droits de places entre 1996 et 2001. Globalement, ce contexte semblait propice à une intervention sur les équipements marchands de la ville. En 2003, le petit commerce informel constituait la principale source d'approvisionnement de la population de Mahajanga. Il était principalement concentré sur les produits alimentaires de base frais (légumes frais, viande et poisson) et pratiqué sur les dix marchés de la ville. Ceux-ci étaient et restent les lieux privilégiés des échanges ville/campagne de cette partie de l'île. L'absence d'assainissement, d'équipements sanitaires, de revêtements des sols et de clôtures faisait de ces principaux marchés la source de propagation régulière d'endémies, notamment celle de choléra (140 décès à Mahajanga en 1999).

3.2 Description, financement et déroulement du projet

Le PRMM devait contribuer à la mise en œuvre de la politique gouvernementale de réduction de la pauvreté et de soutien à la croissance économique. Il se donnait comme ambition d'améliorer :

- la salubrité et les conditions d'hygiène sur les principaux marchés de la ville,
- le fonctionnement commercial des marchés,

- les performances de la gestion municipale,
- le rayonnement et le dynamisme des petites et moyennes entreprises (PME) locales du bâtiment et travaux publics (BTP).

Pour répondre à ces objectifs, les trois marchés d'Analakely, de Mahabibo et de Tsaramandroso (avec près de 2 700 points de vente et 85 % du chiffre d'affaires des marchés de la ville)

ont été entièrement réhabilités. Le déplacement et la réinstallation des commerçants ont reçu une attention particulière et mobilisé une maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle (MOSI). Ces travaux physiques ont été couplés avec une importante composante de renforcement de la gestion municipale.

Les intervenants du projet ont été :

- l'Etat malgache, signataire de la convention de financement du projet, qui a ensuite rétrocédé les fonds à la CUM ;
- la CUM, maîtrise d'ouvrage du projet, dont plusieurs départements/services ont été associés à la bonne marche du projet ;
- l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public (AGETIPA) a assumé la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) du projet ;
- la coopération décentralisée a fourni un compagnonnage métier, un dialogue politique et un transfert de compétences (mission d'accompagnement devant déboucher sur une gestion pérenne des équipements). Cette coopération décentralisée a concerné les villes de Mahajanga, Mulhouse et Hochfelden ;
- l'Institut régional de coopération-développement d'Alsace (IRCOD), structure regroupant les collectivités locales alsaciennes,

mobilise leurs compétences et coordonne leurs actions, qui a assumé la MOSI du PRMM ;

- les associations de commerçants : avant le lancement du PRMM les commerçants de Mahajanga n'étaient guère structurés, n'avaient pas de tradition corporatiste et n'étaient pas des interlocuteurs privilégiés de la CUM. Pour chacun des trois marchés, le PRMM les a aidés à se structurer en associations faïtières.

Le financement du PRMM a été assuré par une subvention de l'AFD (8 M€), des contributions de l'Etat malgache (1,5 M€), et de la CUM (0,2 M€). La convention de financement entre Madagascar et l'AFD a été signée en 2003, et les marchés ont été mis en service fin 2007 et début 2008.

Enfin, rappelons que depuis l'élection présidentielle de décembre 2001, Madagascar a connu une succession de graves crises politico-institutionnelles à la tête de l'Etat. Cette crise de gouvernance étatique est à l'origine d'une déresponsabilisation des différents échelons institutionnels du pays et de différentes formes d'incivisme au niveau municipal. Les caractéristiques du contexte malgache, depuis près d'une demi-décennie, ont fortement pénalisé l'exécution du PRMM et, aujourd'hui, l'exploitation de ses marchés.

3.3 Performance du projet

Au moment de la préparation du PRMM, l'AFD a su identifier les principales potentialités susceptibles de maximiser les chances de succès du futur programme. Cela explique que les contenus (travaux physiques et appui institutionnel) et les modalités de mise en œuvre du PRMM (recours à l'AGETIPA, mobilisation de l'IRCOD et de la coopération décentralisée, regroupement de toutes les études et de tous les travaux en un seul lot, etc.) étaient et restent pertinents. Le PRMM était en conformité avec les principales orientations nationales. Vis-à-vis des stratégies de l'AFD, la pertinence du projet est probante par rapport aux objectifs visés, l'amélioration des condi-

tions d'hygiène et de sécurité, le renforcement de la décentralisation et des capacités de gestion municipale, le développement économique et social, l'amélioration de la condition des femmes, et plus généralement la réduction de la pauvreté. Soulignons que les trois marchés réhabilités sont les plus importants de l'armature commerciale de Mahajanga (85 % du chiffre d'affaires estimé).

L'efficacité du PRMM est appréciée au travers de l'atteinte des objectifs spécifiques du projet figurant dans son cadre logique. Il s'agit :



- d'améliorer les conditions d'hygiène du négoce des denrées alimentaires. Cet objectif est pleinement atteint puisque les trois marchés offrent des conditions de travail assainies : drainage des plateformes efficace, espaces de vente aménagés, conditions de stockage de produits périssables améliorées et commodités nouvelles offertes (latrines, douches et vente d'eau). Le balayage quotidien et le lavage mensuel à vive eau sont systématisés ;

- d'améliorer l'organisation commerciale. La répartition spatiale des opérateurs a été bien planifiée : double rangée de boutiques et kiosques ceinturant le périmètre du marché, trois à quatre portiques d'entrées canalisant les flux de personnes et de marchandises, grande halle destinée à la vente sur tables des produits alimentaires et aires de vente au sol pour les animaux vivants. Cette organisation donne une meilleure lisibilité de l'offre et renforce le sentiment corporatiste entre marchands d'une même filière ;

- d'améliorer les recettes municipales. Un budget annexe (BA) a été mis en place et un Département marché de Mahajanga (DMARC) a été créé avec l'aide de la Ville de Mulhouse. Outre ce mode de gestion, préféré à la régie autonome, différents manuels de procédure et tableaux de bords ont été élaborés. La situation comptable des marchés est donc bien documentée. Cependant, ce dispositif n'a pas permis de récupérer les ressources escomptées. Le faible taux de recouvrement moyen (environ 50 %) s'explique par la faible performance du travail des percepteurs (peu organisés, rigoureux et contrôlés) et par l'absence de mesures coercitives à l'encontre des commerçants mauvais payeurs. Le faible soutien politique apporté à la DMARC pour améliorer le recouvrement est regrettable. Cette situation est insatisfaisante car l'exploitation des marchés n'alimente désormais plus le budget municipal ;

- d'améliorer la desserte urbaine. Le PRMM est un bon exemple de projet urbain intégré. Il ne s'est pas limité à construire des superstructures mais a également amélioré les espaces publics limitrophes, les conditions de stationnement, de livraison, d'approvisionnement et de desserte par les lignes de bus. Tout en tenant compte des différents modes d'approvisionnement (poids lourds, minibus, bâchés, véhicules individuels, charrettes, poushes), c'est avant tout la marche à pied

qui est favorisée (principal mode d'accès aux marchés) ;

- de dynamiser le tissu des PME de BTP. Cet objectif n'aurait pas dû figurer dans le cadre logique du projet, car l'étude de faisabilité n'a jamais ciblé les PME locales comme intervenants majeurs sur les chantiers. La construction des marchés a été confiée à une importante entreprise du BTP (1 lot), qui a sous-traité ensuite certains volets à des PME nationales, impliquées sur des prestations à faible technicité (blocs sanitaires, caniveaux et production-pose de pavés). Le PRMM n'a donc guère dynamisé le tissu des PME locales.

Au moment de l'inauguration de ces trois équipements, la majorité des objectifs spécifiques du PRMM était atteinte. Malgré les difficultés d'exploitation ultérieures, la réalisation de ces trois marchés a contribué à la réduction de la pauvreté et à la croissance économique, objectifs principaux du projet.

L'efficacité, relation entre les moyens mis en œuvre et leurs coûts, d'une part, et les réalisations financées, d'autre part, a été appréciée sur trois plans :

- efficacité sur le plan administratif. Les différentes dispositions prises ont assuré une instruction et une gestion du programme efficaces. Le fait que l'AGETIPA et l'IRCOD détachent du personnel résidant à Mahajanga (fournissant alors un accompagnement de proximité) a été l'une des clés du succès du PRMM ;

- efficacité sur le plan financier. Les rares dépassements enregistrés ont été bien appréhendés et s'expliquent par des facteurs extérieurs (reconstruction à neuf plutôt que réhabilitation, réalisation de certains dispositifs nouveaux, augmentation du prix de certains intrants, ...). Le coût final des trois marchés est d'environ 400 €/m² (intégrant les aménagements des espaces extérieurs et du drain principal bordant le marché de Tsaramandroso) ;

- efficacité au regard du calendrier établi. Les travaux ont duré 20 mois, au lieu des 18 initialement prévus. Ce dépassement s'explique par les travaux complémentaires demandés à l'entreprise et doit être considéré comme anecdotique.

L'analyse des impacts du projet se fait sous l'angle des :

- impacts sur les commerçants. La réhabilitation des marchés a augmenté la capacité totale de ces derniers d'un tiers (+ 740 places), permettant de réintégrer tous les opérateurs initiaux. Outre une amélioration de leur cadre de travail (marchés plus salubres et fonctionnels), cette réhabilitation leur permet également de travailler plus sereinement (bien être, dignité retrouvée, amélioration du rythme de vie familial, ...). Enfin, les conditions de stockage diminuent désormais les pertes de marchandises. Ces facteurs expliquent que seuls 5 % des commerçants envisagent d'abandonner ce secteur d'activités à moyen terme ;

- impacts sur les consommateurs. Le PRMM a eu un impact positif sur les consommateurs en contenant le prix de certaines denrées (les producteurs pouvant écouler directement leurs denrées au sein des marchés, cela a réduit le nombre d'intermédiaires)³. L'amélioration de l'état sanitaire et de la conservation des aliments ainsi que les commodités nouvellement offertes (toilettes, achat d'eau, restauration, etc.) profitent directement aux consommateurs ;

- impacts sur le gestionnaire. Le PRMM a permis la création du DMARC et l'adoption du budget annexe (BA), vraies avancées institutionnelles ;

- impacts sur la gestion communale. La qualité de l'intervention des services techniques municipaux, selon l'approche de la « transversalité des services »⁴, est inégale. Le nettoyage et le gardiennage sont corrects et réguliers, alors que l'effort d'entretien courant est indigent et pénalise le devenir des ouvrages ;

- impacts en termes de genre. Le commerce de détail est une activité exercée majoritairement par les femmes à Mahajanga. Elles sont très présentes sur l'alimentaire à faible valeur ajoutée (vente de légumes, de fruits et de condiments). Elles font partie intégrante des bénéficiaires au PRMM, puisqu'elles évoluent désormais dans un cadre assaini. Les efforts de structu-

ration des opérateurs en organes faïtières (associations) leur ont donné une meilleure visibilité.

La durabilité est définie comme la continuation des bénéfices résultant d'un projet après la fin de l'intervention. Les acquis laborieusement consolidés lors de la préparation puis de l'exécution du projet se sont révélés fort vulnérables. Des facteurs nationaux (crise à la tête de l'Etat) et des facteurs locaux (instabilité à la tête de la mairie) ont affecté le PRMM. On observe un délitement rapide, continu, inexorable qui porte sur différents aspects :

- des niveaux de recouvrement et d'encaissement en deçà des projections ;
- un entretien insuffisant qui pénalise la durabilité des équipements ;
- un dialogue entre acteurs qui perd de sa consistance, alors que ces cadres de concertation avaient permis de désamorcer de nombreux différends ;
- une organisation spatiale des commerçants qui se brouille par l'intégration de nouveaux opérateurs exerçant comme ils le faisaient dans la rue ;
- la faible résilience des engagements pris, incitant les parties prenantes à s'offrir des libertés par rapport au « Code de bonne conduite » conjointement adopté.

Malgré les constats sévères dressés *supra*, des acquis résistent :

- la perpétuation de bonnes pratiques en matière de salubrité ;
- une gestion des blocs sanitaires plus que satisfaisante ;
- l'utilisation des outils comptables au sein de la DMARC ;
- la volonté de maintenir l'organisation spatiale des opérateurs par filière ;
- une capacité à maîtriser les opérations de déplacements-réinstallations.

La valeur ajoutée de l'AFD sur des opérations prend différentes formes :

- un savoir-faire en matière de réhabilitation d'équipements marchands couvrant les différentes dimensions de ces opérations ;
- l'intelligence de coupler réalisations physiques (*hard*) et

³ C'est principalement le cas sur le marché de Tsaramandroso, où les producteurs des campagnes de l'arrière-pays vendent directement leur production (notamment les brèdes).

⁴ Tous les services municipaux devraient intervenir sur les marchés en fonction de leur domaine de compétence. Dans la pratique, ces collaborations sont insatisfaisantes.

mesures de renforcement des capacités institutionnelles (*soft*) ;

- la capacité à tirer le meilleur parti de la tradition française en matière de coopération décentralisée fournissant un appui institutionnel durable et pertinent ;
- la possibilité de s'appuyer sur une agence implantée à

Antananarivo ;

- le maintien de procédures d'adjudication transparentes et équitables ;
- la mise en place des procédures administratives simples et efficaces.

3.4 Conclusions et enseignements

Le PRMM a enregistré des succès, a fait naître des espoirs et suscite désormais beaucoup d'interrogations.

Au titre des enseignements, retenons que cette opération sur trois marchés a été contenue dans l'enveloppe initialement allouée. Rapporté à la surface aménagée, le coût global de l'opération est tout à fait correct. Par contre, les recettes générées par ces équipements restent faibles, en raison d'un taux de recouvrement insatisfaisant (52 %), révélateur d'une gouvernance municipale balbutiante. Après quelques années d'exploitation, l'expérience du budget annexe n'est guère convaincante car elle n'offre pas suffisamment d'autonomie à la DMARC. Le PRMM est un des laboratoires les plus aboutis de l'implication d'une coopération décentralisée (villes de Mahajanga, de Mulhouse et de Hochfelden) dans un programme initié et financé par l'AFD. Cette coopération décentralisée a permis de toute évidence un compagnonnage métier, un dialogue politique et un transfert de compétences. En prévoyant une MOSI, le PRMM s'est donné les moyens de désamorcer plusieurs des risques qui affectent ce type de programme (notamment en facilitant l'appropriation du programme par des commerçants organisés en associations faïtières). Sur les plans techniques (architectural et urbanistique), les trois marchés du PRMM sont de vraies réussites.

Recommandations pour les projets urbains dédiés aux équipements marchands

- Renforcer les interventions sur les villes secondaires. En matière d'appuis au développement urbain, l'Etat central mal-

gache marque une propension à focaliser les deniers publics sur la capitale Antananarivo. Or, de par sa taille et ses diversités régionales, il est important que l'Etat malgache puisse s'appuyer sur une armature urbaine équilibrée comprenant des villes secondaires – souvent des capitales régionales – dynamiques et bien gérées. Comme le démontre le cas de Mahajanga, ces villes secondaires peuvent renforcer les complémentarités entre milieux urbain et rural, capter une partie de l'exode rural et diffuser une gamme de services modernes à travers le territoire national. De ce fait, il est important que des bailleurs de fonds comme l'AFD, intervenant à Madagascar, renforcent l'attention accordée à des villes telles que Mahajanga.

- Coupler les réalisations physiques et les mesures de renforcement des capacités institutionnelles. Il est pertinent de coupler un important programme de réhabilitation physique (*hard*) avec des mesures de développement municipal (*soft*). Dans de tels dispositifs, les effets de leviers générés par les investissements sur les réformes institutionnelles sont importants.

- Intervenir sur plusieurs maillons de l'armature commerciale. Les marchés d'une ville forment une armature commerciale complexe. Le PRMM a su intervenir sur les trois plus gros équipements de la ville et traiter les enjeux du commerce de gros, demi-gros et de détail. Une telle ambition offre l'avantage d'une approche plus globale, cohérente et équitable, et permet de justifier des réformes institutionnelles lourdes (adoption du BA et création de la DMARC).

- Concevoir des projets qui couvrent la gestion de l'équipement sur plusieurs années. Le PRMM a été très correctement instruit et exécuté. Cependant, une fois le projet financièrement et administrativement achevé, l'AFD s'est entièrement retirée de cette thématique (en particulier) et de Mahajanga (en général). Ce retrait est trop brutal et ne permet pas de consolider les acquis.

Recommandations en matière de montage institutionnel des projets urbains dédiés aux équipements marchands

- Favoriser un portage politique fort du projet. Réhabiliter des marchés et en améliorer la gestion requièrent un courage politique certain. De ce fait, au travers des modalités d'identification puis d'exécution du projet, l'AFD doit veiller à favoriser un portage politique fort du projet, afin de s'assurer du caractère structurel des engagements pris par la commune.

- Passer progressivement de la MOD à l'AMO. A l'image de l'exemple de Mahajanga, les prestations de MOD doivent progressivement évoluer vers des formules responsabilisant davantage les collectivités locales, à savoir des prestations de type AMO. En effet, la responsabilisation plus forte de la commune au cours des phases « amont » (conception et construction) aurait vraisemblablement permis des renforcements de

capacités qui se seraient avérées utiles au cours des phases « aval » (exploitation).

- Reconduire les partenariats avec la coopération décentralisée. La coopération décentralisée tend à se professionnaliser, notamment au travers de structures de mutualisation comme l'IRCOD. Pour certains programmes urbains, la coopération décentralisée offre des avantages comparatifs intéressants, qui justifient la mise en place de partenariats.

- Généraliser la mise en place d'une MOSI. Outre les dimensions techniques, les opérations de réhabilitation de marchés sont complexes sur les plans social et institutionnel. Le PRMM a démontré la pertinence de mobiliser une MOSI, qui favorise la prise en compte de ces différentes dimensions.

- Adapter les supports de communication présentant les futurs ouvrages pour les rendre compréhensibles aux commerçants. L'AFD devrait veiller à ce que les maîtres d'œuvre recourent à des supports de communications adaptés aux commerçants : plans en 3D, maquettes, etc. De plus, la construction de prototypes (boutiques, étals, etc.) permettrait aux commerçants d'apprécier en grandeur nature les futurs modules qu'ils occuperont. L'expérience de Mahajanga montre que les commerçants peinent à se projeter concrètement sur la seule base de plans architecturaux usuels.

4. Synthèse et recommandations

Ce chapitre fait la synthèse des évaluations effectuées des projets de réhabilitation des marchés dans les trois villes et propose une série de recommandations discutées lors de la réunion de restitution du 9 janvier 2013.

Elles ont vocation à mettre en exergue les traits essentiels

des évaluations des trois projets, et de dégager des pistes de réflexions, sous forme de questionnement, ouvertes à des approfondissements pouvant être menés ultérieurement dans le cadre de projets de recherche.

4.1 Des contextes différents

Avant de dresser des conclusions qui puissent nourrir la stratégie de l'AFD en matière d'intervention sur les équipements marchands, il convient de rappeler les principales différences

entre les trois projets évalués, tant dans leurs objectifs que sur les plans financier, institutionnel, social, urbanistique, économique et architectural.

Tableau 1 : Les différences de contexte

	Phnom Penh	Ouagadougou	Mahajanga
Principaux objectifs	- Préserver un élément architectural remarquable de la Ville - Améliorer les conditions de travail (sécurité, protection contre la pluie et le soleil, alimentation en eau potable, assainissement, drainage et évacuation des déchets) - Assurer pendant les travaux la continuité des activités commerciales	- Reconstruire le marché central après l'incendie de 2003 - Soutien à la croissance économique dans le cadre de conditions de travail sécurisées et salubres à long terme pour les acteurs - Amélioration des conditions de travail dans certains marchés secondaires - Contrôle de la densification du marché	- Contribuer à la réduction de la pauvreté et à la croissance économique - Améliorer les conditions d'hygiène sur les marchés - Améliorer l'organisation et le fonctionnement des marchés - Améliorer les performances de la gestion municipale (organisationnel et financier) - Dynamiser le tissu des PME
Montage financier	- Subvention : 4,5 M€ - Contributions locales : 1 M€ (construction des stands) - MPP : 0,5 M€	- Prêt de 2 M€ accordé à la municipalité, sur 15 ans avec 5 années de différé d'amortissement - Subvention : 3,15 M€ - Contributions locales - Etat : 0,5 M€	- Subvention : 8 M€ - Contributions locales - Etat : 1,5 M€ - CUM : 200 K€
Composantes	- Composante principale: réhabilitation du marché (5,3 M€) : - Drainage et assainissement : (0,33 M€) - Voirie et circulation : (0,36 M€)	- Composante 1: marché central (4 M€) - Composante 2 : marchés secondaires (1 M€) - Composante 3: appui institutionnel (0,15 M€)	- Composante 1 : réhabilitation des marchés principaux (Marolaka, Mahabibo et Tsaramandroso) - Composante 2 : soutien à la gestion communale ...

	Phnom Penh	Ouagadougou	Mahajanga
Conditionalités	- Conduite d'un recensement exhaustif des commerçants - Création d'une structure autonome chargée de la gestion des marchés centraux - Maintien des activités pendant les travaux - Conduite d'un audit juridique portant sur les contrats et arrangements en vigueur sur le marché Thmey	- Maîtrise d'ouvrage communale - Transfert de la gestion à la RAGEM	- Créer une régie dotée de l'autonomie financière et chargée de l'exploitation de l'ensemble des marchés de Mahajanga (ajusté en cours de projet avec adoption du budget annexe) - Etablir un règlement fixant le régime des droits de places et de stationnements sur les marchés de Mahajanga - Libérer les emprises avant le premier versement au titre des travaux
Modalités de mise en oeuvre	- Forte implication d'un AMO : KOSAN, parfois en substitution de la maîtrise d'œuvre - Opération en trois phases avec relogement des commerçants sur les abords du marché	- AMO assurée par le Groupe 8. - Eviction des informels avec intention de reloger provisoirement les commerçants aux abords du marché (option non retenue) ou sur les sites de l'hippodrome et de l'agence pour la sécurité de la navigation aérienne (ASECNA) (sans succès)	- MOD par l'AGETIPA - Maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle (MOSI) par l'IRCOD - Déplacement provisoire des commerçants sur différents sites limitrophes sommairement aménagés, puis réinstallation dans les trois marchés, une fois ces derniers réhabilités
Partenaires	- Ville de Paris (à l'initiative, mais non associée au déroulement)	- Aucun	- Coopération décentralisée avec collectivités alsaciennes (Mulhouse et Hochfelden)
Institutionnel	- Ville de 1,5 M habitants - MPP présidé par un Gouverneur désigné par l'Etat - Décentralisation peu avancée. - Gestion des marchés mêlant MPP et secteurs privés - Régie de gestion instaurée pour satisfaire les conditionnalités de l'AFD - Manque de transparence sur les recettes et les comptes d'exploitation	- Ville de 1,6 M habitants - Maire élu, municipalité de plein exercice capable d'assumer la Maîtrise d'Ouvrage et en capacité de rembourser les annuités du prêt - RAGEM mise en place pour gérer les équipements marchands et collecter les redevances - Transparence des comptes recettes et dépenses	- Ville de 200 000 habitants - Très grande instabilité : succession de cinq personnes à la tête de la mairie (maires élus ou présidents de délégation spéciale désignés par l'Etat) - Mise en place du budget annexe : dispositif assurant la transparence sur les comptes du Département des marchés - Entretien et gestion courante assumés selon le principe de transversalité des services
Social	- 2 850 vendeurs avant réhabilitation, 150 ambulants et informels - 3 170 points de vente créés après la réhabilitation - Environ 4 % des emplois du secteur marchand	- 5 000 commerçants exerçant dans le marché central dont la moitié d'informels - 2 800 places formelles après la réhabilitation - 10 300 commerçants dans les marchés secondaires	- 2 800 points de vente initialement (dont 2 000 occupés) et 2 000 vendeurs informels aux pourtours des marchés - 3 600 aménagés dans les trois marchés principaux réhabilités

...

	Phnom Penh	Ouagadougou	Mahajanga
Economique	- Le marché central n'est qu'un équipement parmi d'autres (environ 4 % des emplois) dans l'armature commerciale de Phnom Penh en pleine expansion - Excédents dégagés sur exercice partiel en 2011 : 70 % versés sur un compte d'entretien et 30 % revient en recette de fonctionnement pour la MPP - Potentiel de recettes ayant permis de couvrir un prêt d'un montant équivalent	- Marché principal de Ouagadougou parmi un ensemble de dix marchés publics gérés par la Ville via la RAGEM. - Marché central contribue à 56 % des recettes de la RAGEM, mais représente 65 % des dépenses de fonctionnement - Les recettes du marché central ne contribuent qu'à 52 % du montant du remboursement des intérêts des prêts, le reste étant complété par celles des marchés secondaires	- Les trois marchés réhabilités sont les plus importants de l'armature commerciale de Mahajanga (85 % du chiffre d'affaires total estimé) - Gestion des marchés en dégradation constante depuis leur inauguration. Les dysfonctionnements actuels sont documentés par le Département des marchés, mais aucune mesure n'est prise par le politique - Taux de recouvrement très faible : les recettes ne couvrent pas les frais de fonctionnement avec une détérioration des équipements à la clé
Architectural	- Réhabilitation du bâtiment historique et aménagement de halles extérieures avec dégagement des allées centrales. - Aménagement et assainissement des abords	- Remise en état de l'équipement avec modifications légères (suppression des étals de la halle centrale au profit de "mini boutiques" (échoppes fermées de 2,25m², construction de nouvelles rampes)	- Restructuration des équipements assimilable à de la reconstruction de nouveaux équipements davantage qu'à de la réhabilitation. - Beaux équipements (sans être ostentatoires), fonctionnels et bien finis (aménagements extérieurs, voies de desserte, ...)

Source : les auteurs.

Ce tableau synthétique fait apparaître des différences notoires entre les trois projets sur quasiment tous les plans. Le seul point qui les rapproche est l'importance du nombre de bénéficiaires, avec dans chaque cas environ 3 000 commerçants concernés.

Ces différences offrent un éventail de situations qui recouvre assez largement les cas de figures des futurs projets que la CLD peut aborder, soit des projets relatifs :

- aux marchés centraux de villes capitales millionnaires (exemple, restructuration du marché, capitale de Nouakchott) ;
- aux équipements marchands des villes secondaires (exemple : programme d'investissement pour conforter le rôle des capitales régionales camerounaises : Bafoussam, Garoua, Bertoua).

Nous présentons ci-après les principaux enseignements communs de ces évaluations, pouvant servir de guide à la stratégie de CLD et enrichir les cahiers des charges des études qui seront lancées sur la restructuration et la dynamisation des équipements marchands. Ces éléments, repris des différentes évaluations, ont été débattus avec le Comité de pilotage du 9 janvier 2013.

Ils s'articulent autour des thématiques principales qui jalonnent la conduite des projets :

- la conception des projets,
- le montage financier,
- l'accompagnement institutionnel.

4.2 Principaux enseignements

4.2.1 Au niveau de la conception des projets

La nécessité d'une approche globale de l'armature commerciale

L'un des premiers enseignements des évaluations montre que toute intervention d'envergure sur un équipement marchand doit être précédée d'une analyse suffisamment approfondie de l'armature commerciale globale de la ville.

Les marchés centraux, en particulier, appartiennent à un système commercial où les flux de marchandises, de clientèle, le rôle des différents marchés et des secteurs d'approvisionnement doivent être bien appréhendés.

Par ailleurs, la pertinence de ce type d'opérations pourrait être encore accrue si elles pouvaient être élargies à d'autres types d'équipements tels que les zones d'approvisionnement (marché gros et demi-gros) ou à des formes de distribution plus légères : les marchés hebdomadaires et les placements volant, les marchés de rue qui participent également au développement de ce secteur primordial d'activités pour les villes des pays en développement.

Dans le cas des villes-capitales, les marchés centraux (de Phnom Penh et Ouagadougou), qui représentaient à leur origine l'unique équipement marchand d'importance, ont perdu au fur et à mesure de l'étalement urbain ce statut⁵, ou tout du moins de leur importance, au profit de marchés spécialisés ou secondaires offrant plus d'espaces de vente et une plus grande proximité avec les usagers.

La mutation des marchés centraux des villes capitales est inéluctable et doit être accompagnée d'une approche ouverte sur

l'ensemble de l'agglomération afin de convenir d'une stratégie qui ne déséquilibre pas l'armature commerciale.

Ainsi, rétrospectivement, il peut être reproché, dans les cas de Ouagadougou et de Phnom Penh, d'avoir concentré les investissements sur un seul équipement majeur en négligeant ou en minimisant les interventions sur les équipements secondaires, moins visibles mais tout aussi importants dans la génération d'emplois et de revenu pour les villes⁶.

La recherche naturelle d'une bonne visibilité des actions de l'AFD risque de se faire au détriment de l'équilibre de l'armature commerciale des villes. De ce fait, il conviendrait que les décisions d'investissement soient précédées d'une analyse englobant l'ensemble des équipements marchands afin d'atteindre le meilleur compromis entre les objectifs de rentabilité et de visibilité.

Intégrer la question de l'accessibilité

Dans les cas de Phnom Penh et de Ouagadougou, villes de plus de 1 million d'habitants, on assiste à une intensification progressive des problèmes de circulation, qui rendent l'accessibilité aux équipements centraux de plus en plus difficile. Ces problèmes d'accessibilité restreignent de fait leur zone d'influence à une partie de la ville ou à certains types d'acheteurs.

Les questions d'accessibilité sont sur ce plan un élément primordial de la viabilité des équipements marchands et de l'équilibre de l'armature commerciale des villes qu'il est nécessaire de faire correspondre avec le développement urbain. Le schéma de transport mis en place localement doit donc être compatible avec l'approvisionnement et la fréquentation de ces marchés.

Pour les villes-capitales en particulier, la bonne desserte des transports en commun et l'efficacité des liaisons avec les gares routières sont primordiales pour faciliter l'accès à des

⁵ Cas du marché central de Phnom Penh, détrôné par le marché Olympique.

⁶ Les redevances prélevées par la RAGEM sur l'activité des marchés secondaires de Ouagadougou contribuent majoritairement au remboursement du prêt consenti par l'AFD pour la réhabilitation du marché central.

usagers extérieurs à l'agglomération (par exemple, les détaillants de villes secondaires) qui viennent s'approvisionner dans ces équipements centraux.

Dans le cas de Ouagadougou, le secteur du marché central conserve un rôle de centrale d'approvisionnement pour les villages périphériques et bon nombre de villes secondaires du Burkina Faso. Cet exemple montre bien la nécessité de faciliter les liaisons entre le marché central et les principales gares routières à travers une politique de transport et de stationnement adaptée⁷.

Cette aire d'influence des marchés centraux, qui dépasse le cadre de l'agglomération, est une caractéristique de beaucoup de grandes villes subsahariennes. C'est pourquoi l'approche de la restructuration ou de la réhabilitation des équipements ne peut être dissociée des infrastructures et moyens de transports qui les desservent.

A l'échelle des villes secondaires comme Mahajanga, le rôle des marchés centraux est à peu près similaire à celui des villes-capitales, et bien que les problèmes de transports soient moins prégnants, des réflexions sur les interrelations avec l'arrière-pays (notamment dans l'écoulement des productions agricoles) doivent guider aussi l'aménagement des équipements marchands.

A l'inverse, avec le fort développement économique et urbain de Phnom Penh, le marché central a perdu sa vocation d'équipement rayonnant au-delà de l'agglomération, son aire d'influence se restreignant aux quartiers centraux. Le développement de l'armature commerciale est tel que le marché central a été détrôné par des marchés plus grands, mieux achalandés et plus concurrentiels au niveau des prix. Le commerce de rues est également très actif en raison de conditions de trans-

ports et de stationnement particulièrement difficiles⁸, qui contraignent les usagers à privilégier la proximité pour s'approvisionner.

Les conditions d'accessibilité ont contribué à façonner l'armature commerciale de Phnom Penh et subordonnent en grande partie la viabilité des équipements.

Le cas de Phnom Penh montre qu'à l'échelle locale, la fréquentation des équipements est étroitement liée aux conditions de leur desserte et notamment de stationnement, dans une ville dépourvue de transports publics.

La restructuration et la dynamisation des marchés ne sont donc pas uniquement dépendantes de la fonctionnalité et de l'organisation interne des équipements, mais également des conditions de leur desserte. En cela, l'approche sur les équipements marchands devrait intégrer *a minima* une réflexion sur un schéma simplifié de circulation, sur la mise en place d'une politique de transports urbains et d'aires de stationnement permettant de faciliter leur fréquentation et d'accompagner ainsi leur développement.

La prise en compte des autres services urbains

Les autres services urbains (drainage, évacuation des déchets et des eaux usées, alimentation en électricité et en eau potable, police, etc.) constituent également des services complémentaires nécessaires au bon fonctionnement des marchés.

La propreté des lieux, la mise hors d'eau, la sécurité des espaces et la possibilité de prolonger les activités en soirée avec un éclairage public adapté sont autant de facteurs concourant à la viabilité et à l'attractivité des équipements.

Il n'est bien évidemment pas nécessaire d'engager des études sectorielles à l'échelle de l'agglomération afin de vérifier que l'efficacité de ces différents services urbains soit garantie au niveau de chaque équipement. Il importe cependant de s'assurer que les opérateurs de services urbains sont en capaci-

⁷ Par exemple, des minibus avec des vastes espaces de chargement de marchandises permettant de relier les gares routières et le marché central, une station de taxi à l'entrée du marché et aux gares routières.

⁸ Pour exemple, l'espace de stationnement près du marché Olympique, que les voituriers sont chargés de remplir au maximum en intercalant les voitures des clients dans des rangées contiguës de voitures garées en roues libres (les voitures sont poussées une à une pour dégager un espace suffisant pour le stationnement des nouveaux arrivants ou pour laisser sortir les clients sur le départ).

tés matérielle et financière⁹ d'apporter les services minimum requis pour le bon fonctionnement des équipements marchands pris en compte par le projet.

Cette approche technique globale, intégrant une réflexion sur l'ensemble des services urbains (y compris les questions de transport), s'inscrit dans la vocation et la spécificité de l'AFD d'aborder l'amélioration de l'armature commerciale de manière transversale et non sectorielle. La réhabilitation physique d'équipements marchands est un excellent levier pour chercher à améliorer et moderniser la gestion des services municipaux.

La nécessaire articulation entre la problématique des équipements marchands et le développement urbain

Les villes-capitales millionnaires des pays en développement doublent de taille tous les 15 à 20 ans, et leur armature commerciale ne peut être figée autour de quelques équipements centraux. Le centralisme des fonctions qui convenait à des tailles de villes moyennes, dans lesquelles la plupart des capitales se situaient il y a un demi-siècle¹⁰, est, à partir d'un certain développement spatial, peu à même de répondre efficacement à la demande des usagers.

Le fort développement urbain des villes-capitales comme Ouagadougou ou Phnom Penh oblige les planificateurs à prévoir des réserves foncières pour le développement d'équipements publics capables d'apporter les services essentiels à la population, dans un rayon raisonnable.

Ouagadougou dispose d'un réseau de marchés secondaires qui dessert correctement la première couronne, mais délaisse

l'extension urbaine en seconde couronne, alors que les déplacements vers les marchés principaux sont de plus en plus longs.

La Ville de Phnom Penh semble avoir abandonné à l'initiative privée le soin d'apporter des équipements marchands pouvant desservir les zones nouvellement urbanisées, ce qui favorise le développement d'un commerce de détail en rez-de-chaussée des immeubles¹¹.

Entre ces deux modes de développement, lequel peut apporter une réponse au moyen de limiter les déplacements urbains et, parallèlement, de favoriser l'émergence d'un contexte concurrentiel suffisant pour approvisionner les populations aux meilleurs prix ?

Vaut-il mieux, en termes d'organisation de l'espace urbain, concentrer les investissements sur quelques équipements d'importance ou favoriser le développement d'un plus grand nombre d'équipements de proximité de moindre importance ?

A quoi sert-il de concentrer l'investissement sur un marché central si les marchés secondaires totalisant un plus grand nombre d'emplacements de vente¹² sont délaissés, et si l'attractivité du marché central engendre plus d'externalités négatives (problèmes de circulation, de stationnement, de mauvaises conditions d'approvisionnement, ...) que d'avantages pour les usagers (gain de temps, variété des produits, concurrence, meilleurs prix) ?

Autant de questions qui appellent une réflexion à l'échelle des plans de développement urbains ou des schémas directeurs d'urbanisme, pour une répartition spatiale équilibrée des capacités d'approvisionnement des villes.

Dans ce cadre, il conviendrait que les équipements marchands, au-delà de leur seul potentiel de rentabilité intrinsèque¹³, soient avant tout considérés comme un moyen d'accompagner le développement urbain.

⁹ Moyennant des coûts de service raisonnables pouvant être adossés aux recettes d'exploitation des marchés.

¹⁰ Ce qui est le cas pour Phnom Penh et Ouagadougou.

¹¹ L'intégration de centres commerciaux dans les opérations immobilières d'envergure est souvent factice car aucun exploitant ne s'installe avant qu'un taux de remplissage suffisant de ces ensembles résidentiels ne soit atteint, ce qui laisse le temps aux commerces de rue de se développer.

¹² Ce qui est le cas à Ouagadougou.

¹³ Les externalités négatives que doivent corriger les villes pèsent sur leur budget.



Concentrer les investissements sur quelques équipements centraux en négligeant le développement des équipements secondaires, c'est aussi prendre le risque de créer des conditions commerciales oligopolistiques profitant à une caste de commerçants et d'engendrer ainsi la pratique de marges abusives, peu favorables à la fluidité des échanges.

Les villes de pays en développement dont la création de richesses dépend beaucoup de la faculté d'organiser les échanges physiques¹⁴ nécessitent un schéma directeur qui prévoie des mesures propres à garantir le développement d'un contexte concurrentiel commercial ouvert, bénéfique tant aux consommateurs (abaissement des prix) qu'à la puissance publique (augmentation du potentiel fiscal sur l'activité).

A l'échelle de villes millionnaires, les interventions sur les marchés gagneraient à être mêlées à des réflexions urbanistiques sur le développement de centralités secondaires. Les marchés sont des équipements structurants à l'échelle des quartiers qui sont fréquentés quotidiennement par les ménages¹⁵ et donc générateurs d'importants flux de déplacements. Un réseau bien réparti de marchés secondaires permet de limiter les déplacements vers le centre-ville et d'offrir des conditions concurrentielles qui tendent à homogénéiser les prix de détail à l'échelle de l'agglomération¹⁶.

La réflexion sur le développement des équipements marchands devrait être coordonnée avec l'élaboration des documents d'urbanisme¹⁷. Elle devra tenir compte également des

questions de mutation des centres-villes, dont les activités commerciales s'adaptent naturellement au tissu social. Les phénomènes assez généralisés pour les villes-capitales de « gentrification » ou de tertiarisation des centres-villes amènent à revoir la fonction des équipements centraux. Le cas du marché central de Phnom Penh est en la matière emblématique car il se situe au carrefour d'une mutation du centre-ville qui s'ouvre de plus en plus vers le tourisme et les classes aisées, au détriment des classes populaires.

Au final, l'étude d'un schéma directeur des équipements marchands, couplé à une réflexion sur le développement urbain, semble être un préalable souhaitable pour cerner au mieux les priorités d'investissements sur les équipements marchands.

Renforcer les interventions sur les villes secondaires

Comme nous l'avons vu pour Mahajanga, l'Etat central malgache marque une propension à focaliser les deniers publics sur la capitale Antananarivo. Or, de par sa taille et ses diversités régionales, il est important que l'Etat malgache puisse s'appuyer sur une armature urbaine équilibrée comprenant des villes secondaires – souvent des capitales régionales – dynamiques et bien gérées. Le cas de Mahajanga démontre que les villes secondaires peuvent renforcer les complémentarités entre milieux urbain et rural, capter une partie de l'exode rural et diffuser une série de services modernes à travers le territoire national.

D'une manière plus générale, en matière d'appui au développement urbain, malgré une décentralisation naissante, la plupart des gouvernements affichent une nette propension au centralisme, privilégiant les investissements dans la capitale plutôt que dans les villes secondaires.

De ce fait, il apparaît important que des bailleurs de fonds comme l'AFD renforcent l'attention accordée à l'armature urbaine des territoires nationaux et évitent de trop grands déséquilibres avec les niveaux de services présents dans la capitale.

¹⁴ Dans des sociétés peu aptes à créer de la valeur ajoutée (industrielle ou manufacturière) ou des services immatériels, la création de richesse dépend avant tout de la rapidité de la circulation de l'argent, donc des échanges commerciaux.

¹⁵ L'absence de moyens de conservation et la faiblesse de leur revenu contraignent la plupart des ménages à des approvisionnements alimentaires quotidiens.

¹⁶ De garantir donc aux plus démunis des prix de denrées de base abordables.

¹⁷ A Ouagadougou, le Plan d'occupation des sols (POS) récemment finalisé a identifié une dizaine de centralités à développer, permettant d'accueillir des équipements marchands. Il existe donc une réelle opportunité de développer des projets de mise en œuvre du POS articulant les équipements marchands, les pôles de transports collectifs et les gares routières dans un projet de développement des centres secondaires identifiés.

Ce rééquilibrage des niveaux de services passe en grande partie par le renforcement des équipements marchands dans les villes secondaires, lesquels permettent d'écouler la production agricole de l'arrière-pays, de contribuer à l'amélioration des niveaux de revenus des zones rurales et ainsi de freiner l'exode rural, venant bien souvent amplifier la précarité urbaine. De plus, intervenir sur les équipements marchands dans les villes secondaires c'est intervenir sur l'une des rares recettes clairement transférées aux collectivités locales et collectées par ces dernières. Il y a donc possibilité, au travers d'un même projet de l'AFD de poursuivre simultanément plusieurs objectifs : améliorer le cadre de travail des commerçants, moderniser les services urbains et améliorer les recettes municipales.

Enfin, cette politique urbaine que mène l'AFD est bien complémentaire de la stratégie conduite sur l'appui au secteur rural.

Améliorer l'implication des commerçants dans la conception des ouvrages

En général, les commerçants sont plutôt consultés pour obtenir de l'information sur leur manière d'opérer qu'associés à la conception de l'équipement et à la prise de décision. Il a été relevé à Mahajanga que les commerçants apportaient continuellement des petites améliorations à leur cadre de travail, dont certaines auraient pu être anticipées dès la conception.

Sur le *Psar Thmey*, les bâches tendues après opération, à la demande des commerçants pour se protéger de l'ensoleillement, font mauvais effet par rapport à l'unité architecturale des lieux, ce qui indique que le maître d'œuvre n'a pas été suffisamment à l'écoute des usagers.

Pour remédier à ces dysfonctionnements, l'AFD devrait veiller à ce que les maîtres d'œuvre recourent à des supports de communications adaptés : plans en 3D, maquettes, etc. La construction de prototypes (boutiques, étals, stands, ...) permettrait aux commerçants de voir les futurs modules qu'ils

occuperont, de se projeter dans le futur équipement et de fournir aux concepteurs (architectes) des indications opérationnelles.

4.2.2 Au niveau social

Maintenir des ambitions sociales aux projets de réhabilitation

Les activités marchandes représentent un secteur d'emploi¹⁸ important dans les économies des pays en développement. Ce secteur d'activités, essentiellement informel, sert d'amortisseur social pour un grand nombre de personnes peu qualifiées, lesquelles arrivent par le biais de la vente au détail à dégager des revenus suffisants qui leur évite de tomber dans la grande précarité.

Ce secteur informel occupe surtout les femmes dont le rôle économique et social dans les sociétés en développement est primordial.

L'activation des échanges, moteur de l'économie urbaine, et les possibilités d'accès pour une partie de la population à des activités, même faiblement rémunératrices, justifient les investissements dans le développement des équipements marchands.

En cela, les projets de Mahajanga et de Phnom Penh ont affiché des ambitions sociales claires concernant le maintien des activités des commerçants informels ou leur intégration dans les nouveaux équipements. La mission de l'AFD de contribuer au développement urbain en protégeant les plus vulnérables a été remplie dans les deux cas.

Dans le projet de Ouagadougou, l'incendie, déclencheur de l'opération de réhabilitation, a apparemment servi de prétexte pour restreindre l'usage du nouvel équipement aux seuls commerçants structurés et exclure ainsi les commerçants informels. La fermeture du marché central au lendemain de l'incendie a provoqué le départ du site de 5 000 commerçants formels et informels. Le départ des commerçants informels n'a pas été accompagné d'actions de réinstallation, laissant ces

¹⁸ Second secteur d'emploi à Phnom Penh, avec 155 000 emplois en 2009, derrière l'industrie textile (170 000 emplois).



petits commerçants informels retrouver par eux-mêmes une place dans les équipements secondaires (ou leurs pourtours). Ainsi, la réhabilitation de *Rood Woko*, est une opération réussie sur un plan technique, qui procure une visibilité indéniable aux actions de la Ville et de l'AFD, mais qui n'a pas suffisamment pris en compte l'impact social des opérations sur les petits commerçants informels

Cette dimension sociale devrait être systématiquement prise en compte dans les interventions menées par l'AFD dans le domaine des équipements marchands. Soulignons ici que l'Agence peut désormais se prévaloir, dans de nombreux pays, de résultats probants dans le recensement, le déplacement et la réinstallation des commerçants, en marge de la réhabilitation de leur équipement.

Il n'est, certes, pas toujours simple d'opposer cette approche à des maîtres d'ouvrage pour qui la recherche de visibilité et la rentabilité sont prépondérantes.

La proximité des grands commerçants avec la classe politique peut leur permettre dans certains cas d'influencer la conception des projets dans un sens privilégiant le secteur formel et au détriment du secteur informel.

Cette approche des maîtres d'ouvrage tendant à favoriser le secteur formel au détriment du secteur informel n'est cependant pas toujours justifiée du point de vue de la rentabilité des équipements marchands concernés.

Une analyse plus fine des redevances perçues sur l'activité des commerçants informels confirmerait en effet une « densité » de recette (potentiel de redevances par m² d'espace de vente) des petits commerçants, comparable à celle des commerçants structurés.

Si l'on rapporte les montants d'investissements aux types d'espaces de vente, plus élevés au m² pour des boutiques fermées de commerçants structurés que pour les étals rudimentaires réservés aux commerçants informels, le potentiel de

redevance rapporté à l'investissement peut également s'avérer plus intéressant dans le cas de développement d'activités en faveur des petits commerçants informels.

Ce type d'analyse mériterait d'être approfondi lors de l'instruction des projets afin de pouvoir démontrer de façon plus précise aux maîtres d'ouvrage l'intérêt de maintenir des activités du secteur informel au sein des équipements concernés.

Structurer les commerçants en organismes faïtières

Il apparaît important de consacrer du temps et de l'énergie à la structuration des opérateurs informels en associations faïtières. Organisés, les opérateurs sont mieux à même de défendre leurs intérêts vis-à-vis du gestionnaire du marché et des autorités municipales et peuvent devenir une véritable force de proposition. Le projet de Mahajanga est un bon exemple de ce qui peut être fait en la matière.

4.2.3 Au niveau financier

Une rentabilité des équipements marchands insuffisante pour couvrir l'investissement global

Si l'on se place dans l'hypothèse où l'AFD avait cherché à financer les projets sur prêt, dans le cas des trois villes, la rentabilité des équipements, basée sur leur seul potentiel fiscal intrinsèque (redevances et taxes prélevées sur l'activité des commerçants), n'est pas suffisante pour couvrir l'investissement global, selon une durée d'amortissement usuelle d'environ 15 ans, ainsi que les frais de gestion afférents à la bonne marche de l'équipement.

Dans le cas du *Psar Thmey*, le potentiel de redevance réalisé sur un exercice partiel¹⁹ attesterait que cette rentabilité peut être atteinte, mais le cas de ce marché est particulier car la majeure partie de l'infrastructure (bâtiment historique) préexistait et le coût de sa réhabilitation est loin d'équivaloir celui d'une construction à l'identique. L'architecture emblématique du *Psar Thmey* attire, qui plus est, une clientèle à fort pouvoir

¹⁹ A confirmer sur l'année 2012.

d'achat, notamment touristique. Les ventes de produits manufacturés et d'une part importante de joaillerie expliquent des marges plus élevées et un potentiel de recettes conséquent. Ainsi, ce marché n'est pas le reflet de la plupart des marchés centraux, populaires, comme le *Chaas* et le *Kandal*. Ces marchés n'offrent pas de rentabilité intrinsèque suffisante²⁰ pour justifier un projet de modernisation, sauf à valoriser le potentiel de constructibilité des assiettes foncières sur lesquels ils sont assis.

Pour Mahajanga, le potentiel de recette, si tant est qu'il puisse un jour être réalisé complètement²¹, est loin de pouvoir équilibrer des annuités d'un prêt sur quinze ans, équivalent à la subvention accordée. Les dysfonctionnements actuels font que les recettes couvrent à peine les frais de gestion des équipements, lesquels ne bénéficient d'aucun entretien et risquent de se détériorer rapidement.

Le cas du marché de *Road Woko* montre également les limites de la rentabilité des équipements marchands (malgré une part de subvention importante) quand l'amortissement du prêt consenti par l'AFD se fait par les prélèvements sur les activités commerciales de l'ensemble des équipements marchands que gère la RAGEM, dont la plupart, en dehors de *Road Woko*, n'ont bénéficié que d'une part minime du montant des travaux de réhabilitation et offrent des conditions d'activité médiocres.

Au final, ces trois projets témoignent du peu de rentabilité intrinsèque des équipements marchands. Il semble donc que l'assiette fiscale et de revenus de ce type d'équipement ne peut être circonscrite qu'au seul pouvoir fiscal et aux fonctions

de gestion des communes, mais doit être élargie à d'autres types de recettes que génèrent indirectement les activités commerciales pour les Etats : droits de douanes, impôts sur les sociétés structurées, droits de mutations, patentes commerciales, taxes diverses produites par les activités marchandes.

Il devrait être considéré que le développement des équipements marchands contribue à une génération de revenus publics dépassant largement le cadre d'exercice des activités commerciales sur les marchés, et que les Etats en sont aussi les bénéficiaires, et probablement les principaux.

Ce constat amène à considérer que le montage financier de projets de modernisation des équipements marchands, via des prêts accordés aux seules communes maîtres d'ouvrage de ces installations, ne serait pas la formule la mieux adaptée.

La contractualisation avec les Etats de prêts souverains, dont les communes seraient bénéficiaires, semble plus appropriée. Les communes et leurs organes gestionnaires pourraient contribuer, par le biais d'une convention avec l'Etat, pour partie, au remboursement du prêt souverain, dans la limite des excédents de gestion²² que dégage l'équipement modernisé. Cette approche nécessite de procéder au moment de l'instruction des projets à une évaluation précise des recettes fiscales directes et indirectes générées par ces activités commerciales, de façon à justifier le recours à un prêt souverain.

A titre d'exemple, dans le cas du projet de *Road Woko*, l'Etat burkinabé a montré sa capacité à mobiliser des financements pour la construction d'équipements marchands transitoires (aménagement des sites de l'hippodrome et de l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne (ASECNA)). Au total, 5,3 M€ ont été dépensés par l'administration centrale, sans atteinte des objectifs, faute d'étude préalable de conception et d'une concertation adéquate avec les commerçants déplacés.

Enfin, l'instabilité institutionnelle de nombreux pays et les incertitudes qui en découlent font qu'il est difficile de demander à des équipes municipales de se projeter sur le long terme

²⁰ Pour la reconstruction du marché *Chaas*, la reprise de la plateforme, l'assainissement, la construction d'une halle couverte reviendraient environ à 300 USD/m² (coût tiré du concours de conception construction d'il y a 11 ans). Pour 3 000 m² de surface à aménager et la construction de stands basiques, le coût s'élèverait à 1 200 USD/stand pour 415 commerçants, soit un coût total minimal d'environ 1,4 M USD. Or, le potentiel de redevances ne dépassent pas 150 à 200 USD/an (il est actuellement de 50 USD/an). Il faudrait donc plus de 15 ans pour amortir l'investissement, sans compter la couverture des charges de gestion du marché.

²¹ Le taux de recouvrement ne dépasse pas 40 % actuellement.

²² Déduit des dotations en investissement pour grosse réparation.



(au travers de la contraction de prêts). A cet égard, la situation malgache est édifiante.

Ces éléments amènent à s'interroger sur la pertinence de réaliser des prêts sous-souverains pour le financement d'équipements structurants dans les grandes capitales.

La valorisation foncière comme effet de levier sur l'investissement privé

La pertinence de financements sur prêt doit également être examinée à l'aune des réelles capacités d'investissement locales, notamment privées.

Il ne semble guère avantageux pour un Etat ou une commune d'emprunter, moyennant en plus une subordination des modes de gestion ou de réalisation à des conditionnalités jugées parfois dissuasives, alors qu'en parallèle des investisseurs privés sont prêts à réaliser des projets en partenariat public-privé, selon les conditions imposées par les pouvoirs publics.

C'est le cas notamment de Phnom Penh, dont l'économie exportatrice et florissante offre des opportunités de recours à des investissements privés que la Ville peut attirer à travers la valorisation des droits à construire sur les tènements publics dont elle dispose.

Les marchés de *Chaas* et *Kandal* peuvent être actuellement modernisés en respectant leur caractère populaire, et sans frais, par le biais d'investisseurs privés capables de bâtir et d'exploiter des structures à étage dont l'exploitation serait concédée à travers un bail emphytéotique²³. Le coût et les risques sont moindres pour la collectivité, et cette dernière peut imposer le cahier des charges qu'elle souhaite à l'investisseur.

Dans des économies urbaines en forte croissance, la valeur foncière devient en effet de plus en plus forte dans les centres

urbains. Les villes qui disposent de la maîtrise foncière de certains espaces publics peuvent mettre des terrains de grande valeur à la disposition du secteur privé pour favoriser des opérations de modernisation des équipements publics tels que les marchés dans le cadre de cahiers des charges stricts.

Le recours à l'investissement privé n'exclut pas un accompagnement de l'AFD dans le montage du projet, le financement d'équipements ou d'infrastructures complémentaires, à travers lequel l'AFD peut se présenter comme garant des intérêts des petits commerçants et de la préservation du caractère social de l'opération.

Un accompagnement souhaitable de la gestion des marchés sur le moyen terme

Etant donné la place importante du commerce (notamment informel) dans l'économie des villes, voire à l'échelle des pays concernés, les équipements marchands cristallisent de nombreuses luttes de pouvoir et d'influence (entre grands commerçants, syndicats, partis politiques, pouvoirs publics), ainsi que des revendications sociales.

La définition d'un prêt nécessite d'établir des hypothèses, sur l'acceptabilité de la hausse des niveaux de loyers ou la fréquentation des marchés. Les taux de fréquentation peuvent ne pas être au rendez-vous en cas d'évolution économique et sociale défavorable. Les hausses de loyers, quant à elles, peuvent ne pas être acceptées le moment venu par les commerçants. Cette situation peut créer des troubles sociaux et des revirements de position des politiques souvent enclins dans ce genre de situations à consentir aux commerçants des baisses de loyers notables par rapport aux niveaux initialement envisagés. Les prêts consentis pour le financement de ce type d'équipement sont donc par nature risqués.

Les modèles financiers élaborés lors de l'instruction de ces projets doivent donc être conçus de façon très réaliste en prenant en compte, sans le sous-estimer, l'impact que peuvent avoir ces éventuels dérapages.

²³ La durée et les loyers doivent être définis après une étude de faisabilité.

En dehors des risques politiques et économiques liés à des changements de situation ou de conjoncture dans le pays concerné, la capacité de remboursement peut rapidement se dégrader du fait des défaillances de recouvrement des redevances, à l'instar de *Mahajanga*. Un accompagnement à moyen terme des organismes gestionnaires semble indispensable pour garantir des niveaux de recouvrement qui correspondent à la réalité des activités commerciales des marchés ayant bénéficié des soutiens de l'AFD.

Cet accompagnement pourrait se traduire par des durées de projet allant au-delà de la mise en service des équipements et par des missions d'évaluation, afin de garantir la bonne gestion des équipements et la véracité des taux de recouvrement.

Prévoir des dotations en investissement suffisantes pour le maintien à long terme des équipements

L'analyse des comptes prévisionnels des régies autonomes chargées de l'exploitation des équipements marchands est souvent faite en se concentrant principalement sur la capacité de l'emprunteur à rembourser le prêt qui lui est consenti.

Il est important d'attacher également une grande attention à la durabilité de l'équipement au-delà de la période de remboursement du prêt. Or, les superstructures des équipements marchands doivent être conçues pour être renouvelées à long ou très long terme (50 ans et plus). La réalisation de cet objectif n'est possible que si les moyens affectés à leur maintenance sont suffisants.

Au-delà de la durée d'amortissement du prêt, les bénéfices d'exploitation devraient servir avant tout à développer d'autres projets ou à des transformations des équipements afin de s'adapter aux évolutions de la demande et du contexte économique, plutôt qu'au remboursement de nouveaux prêts destinés à une remise en état de la structure.

Cet objectif de durabilité des équipements doit être accompagné de dotations aux investissements pour les grosses réparations, permettant leur maintien sur le long terme.

Des comptes d'affectation spéciaux doivent pouvoir capitaliser ces dotations annuelles (environ 1 à 2 % de l'investissement) pour faire face aux grosses opérations d'entretien, qui surviennent généralement après 8 à 10 années de fonctionnement²⁴ ou à la suite de fortes intempéries pouvant endommager la structure des équipements.

4.2.4 Au niveau institutionnel

Favoriser la transparence des comptes avec l'introduction de structures de gestion autonome

Pour les trois réhabilitations de marchés de Phnom Penh, Ouagadougou et Mahajanga, l'AFD s'est appuyée sur des structures de gestion *ad hoc* responsables de la conduite du fonctionnement et de l'entretien des équipements, et à même de rendre des comptes séparés et transparents de leur exploitation.

Certaines dispositions pour la mise en place des structures de gestion ont été difficiles à faire respecter (cas de Phnom Penh), mais le mode de la régie autonome semble le plus adapté pour garantir la transparence sur les recettes et les dépenses de gestion des équipements. L'expérience de Mahajanga, avec un budget annexe couplé à la transversalité des services, garantit une transparence de l'état des comptes, mais n'offre pas une souplesse d'intervention suffisante en termes de gestion et de maintenance des équipements.

Cette nécessaire transparence, peu ou pas du tout²⁵ valorisée ou diffusée auprès des principaux bénéficiaires que sont les commerçants, demeure insuffisante.

Cette absence de communication ne va pas en effet dans le sens de la transparence qu'il conviendrait d'avoir face à ces acteurs essentiels, concernant l'usage des redevances et des taxes qu'ils versent pour assurer le bon fonctionnement des

²⁴ Remise en peinture, réfection de l'électricité, de l'étanchéité, décapage et passivation structure en acier, etc...

²⁵ Cas de Phnom Penh.



équipements et pour rembourser partiellement l'investissement des structures qui les abritent.

Une meilleure communication sur les comptes d'exploitation amènerait à respecter plus le bien public et ferait mieux ressortir les défauts de recouvrement quand ils surviennent.

Un renforcement des capacités des gestionnaires (formation et dotation en matériel adéquates) est une mesure fondamentale pour garantir les compétences et la rigueur attendues dans la bonne gestion des équipements. Il en va de même pour la communication avec les commerçants, voire même le public, qui devrait être renforcée.

Des évaluations de ces structures de gestion devraient être diligentées régulièrement pour s'assurer de leur fiabilité et de leur aptitude à garantir la transparence des comptes de gestion.

Recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour épauler la mise en œuvre d'opérations complexes et généraliser la mise en place d'une maîtrise d'œuvre sociale

La faiblesse des maîtrises d'ouvrage des villes a incité à leur adjoindre des appuis (AMO) ou à déléguer la maîtrise d'ouvrage à des organes plus compétents.

Les opérations de restructuration ou de modernisation des équipements marchands existants sont complexes car elles s'opèrent bien souvent en site occupé et nécessitent une concertation préalable avec les commerçants et une préparation minutieuse de leur réinstallation.

Les trois réhabilitations de marché de Phnom Penh, Ouagadougou et Mahajanga ont démontré l'importance et la pertinence de mobiliser des AMO²⁶ qui favorisent la prise en

compte des dimensions sociales et sachent les articuler avec les dimensions techniques du projet.

Les projets menés ne doivent-ils pas servir de terrain pour former des équipes de maîtrise d'ouvrage locales, notamment dans les villes secondaires, dont les structures municipales sont souvent incompetentes pour mener des opérations complexes ?

En cela, la politique de l'AFD semble accorder une grande attention au renforcement des capacités de la maîtrise d'ouvrage locale, ce qui va dans le sens de la décentralisation.

S'appuyer sur la coopération décentralisée pour initier les projets et accompagner les projets

Mis à part le cas de Ouagadougou, l'identification des projets est due en grande partie au travail réalisé en amont par l'assistance technique apportée au maître d'ouvrage par la coopération décentralisée.

Les acteurs de la coopération décentralisée entretiennent en effet souvent des relations étroites et de longue date avec les maîtrises d'ouvrages locales. Il est donc important lors de la conception et de la mise en œuvre de ces opérations que l'AFD s'efforce de tirer le meilleur parti des éclairages et des appuis que peuvent lui apporter ces différents acteurs.

Cette présence des acteurs de la coopération décentralisée se poursuivant souvent au-delà de la DLVF, il conviendrait également de prévoir la mise en place de dispositifs qui leur permettent de continuer à apporter des appuis aux entités en charge de la gestion des équipements²⁷ après la date d'achèvement du projet.

²⁶ MOSI sur Mahajanga, bureau d'études « KOSAN ingénierie » sur Phnom Penh et Groupe 8 sur Ouagadougou

²⁷ Y compris financièrement, moyennant l'attribution de subvention, sur la base de la confiance que l'AFD peut avoir avec des partenaires stables et fiables, comme l'IRCOD ou la Ville de Paris.

Sigles et abréviations

AFD	Agence française de développement
AGETIPA	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public (Madagascar)
AMO	Appui à maîtrise d'ouvrage
ASECNA	Agence pour la sécurité de la navigation aérienne
BA	Budget annexe (Madagascar)
BTP	Bâtiment et travaux publics
CCCE	Caisse centrale de coopération économique
CLD	Division Collectivités locales et développement urbain (AFD)
CUM	Commune urbaine de Mahajanga (Madagascar)
DLVF	Date limite de versement des fonds
DMARC	Département marché de Mahajanga (Madagascar)
IRCOD	Institut régional de coopération-développement d'Alsace (France)
MO	Maîtrise d'ouvrage
MOD	Maîtrise d'ouvrage déléguée
MOSI	Maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle
MPP	Municipalité de Phnom Penh (Cambodge)
PME	Petites et moyennes entreprises
PN1	Prêt non souverain
POS	Plan d'occupation des sols
PRMM	Projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga (Madagascar)
RAGEM	Régie autonome des équipements marchands (Burkina Faso)
RMC	Régie du marché central (Cambodge)





Dernières publications de la série

Les numéros antérieurs sont consultables sur le site : <http://recherche.afd.fr>

Previous publications can be consulted online at: <http://recherche.afd.fr>

- N° 49 Bilan des évaluations décentralisées réalisées par l'AFD en 2010 et 2011
- N° 48 Etude sur la facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG)
- N° 47 Cartographie des prêts budgétaires climat de l'AFD
- N° 46 Méta-évaluation des projets « lignes de crédit »
- N° 45 Bilan des évaluations de projets réalisées par l'AFD entre 2007 et 2009
- N° 44 Impacts des projets menés dans le secteur de la pêche artisanale au Sénégal
- N° 43 L'assistance technique résidente - Enseignements tirés d'un appui au secteur de l'éducation en Mauritanie
- N° 42 Évaluation partenariale des projets d'appui à la gestion des parcs nationaux au Maroc
- N° 41 *AFD Municipal Development Project in the Palestinian Territories*
- N° 40 Evaluation ex post de 15 projets ONG à Madagascar
- N° 39 Analyse croisée de vingt-huit évaluations décentralisées sur le thème transversal du renforcement des capacités
- N° 38 Étude des interventions post-catastrophe de l'AFD
- N° 37 La coopération française dans le secteur forestier du Bassin du Congo sur la période 1990-2010
- N° 36 Suivi de la réalisation des objectifs des projets de l'AFD : état des lieux
- N° 35 Cartographie des engagements de l'AFD dans les fonds fiduciaires sur la période 2004-2010
- N° 34 *Addressing Development Challenges in Emerging Asia:
A Strategic Review of the AFD-ADB Partnership Final Report, Period covered: 1997-2009*
- N° 33 Capitalisation des démarches pour la mise en œuvre des projets de formation professionnelle : cas de la Tunisie et du Maroc
- N° 32 Bilan de l'assistance technique à la Fédération des paysans du Fouta Djallon (FPFD) en Guinée : 15 ans d'accompagnement
- N° 31 Adapter les pratiques opérationnelles des bailleurs dans les États fragiles
- N° 30 Cartographie de portefeuille des projets biodiversité Analyse sur la période 1996-2008
Cartography of the AFD Biodiversity Project Portfolio: Analysis of the Period 1996-2008
- N° 29 Microfinance dans les États fragiles : quelques enseignements de l'expérience de l'AFD
- N° 28 Un exemple d'amélioration de la gouvernance locale à travers le partenariat AFD / coopération décentralisée : capitalisation du projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga
- N° 27 Pratique de l'aide sectorielle : enseignements et perspectives pour l'AFD
Sector Program Support in Practice: Lessons and Perspectives for AFD
- N° 26 L'appui à l'hévéaculture familiale : capitalisation sur l'expérience AFD
Developing Smallholder Rubber Production: Lessons from AFD's Experience
- N° 25 Evaluation rétrospective du projet FFEM d'efficacité énergétique dans la construction en Afghanistan Ex-post
Evaluation of the FGEF Energy Efficiency Project in the Construction Sector in Afghanistan
- N° 24 Evaluation des « Cadres d'intervention » pays (CIP)
- N° 23 Etudes d'évaluation de la société immobilière de Nouvelle-Calédonie
- N° 22 Les collaborations opérationnelles entre l'AFD et les ONG 2010 2010 Evaluation prospective • Projet Urban IV •
- N° 21 Cartographie des projets d'efficacité énergétiques et d'énergies renouvelables AFD et FFEM
- N° 20 Evaluation de l'usage de la concessionnalité dans les interventions de l'AFD en Afrique du Sud (1995/2005)