

## **OUAGADOUGOU : DE L'IMMOBILISME À L'ENTROPIE**

---

*Émile LE BRIS*

En moins de vingt ans, la capitale de la Haute Volta, devenue Burkina Faso en 1983, a connu une véritable transfiguration. Trois « projets de ville » se sont littéralement télescopés sous l'effet conjugué d'une révolution nationale aussi radicale qu'idéologiquement confuse (1983-1987) et d'une marche forcée vers l'intégration au marché mondial (1988-1998). Un système urbain construit autour d'un édifice politique ancestral s'est trouvé soumis à une brutale accélération de l'Histoire. Devenu anachronique, ce système n'en a pas moins manifesté jusqu'à une date récente une capacité de résistance remarquable face à des interventions publiques erratiques, incapables en tout cas de pallier une inquiétante perte de sens de la ville.

### **1. OUAGADOUGOU : TERRE DU NAABA**

Moins d'un voltaïque sur dix vivait dans les villes à la fin des années 1970. Le taux d'urbanisation atteignait 27 % en 1995. Dans un pays où la paysannerie, largement majoritaire, vit presque complètement à l'écart du jeu politique national, la capitale a longtemps conservé une physionomie de chef-lieu provincial de pays pauvre presque uniformément construit en banco (d'où le nom de *Bancoville* attribué dans les années 1920 à la capitale du nouveau territoire de Haute Volta). Un décor sans monumentalité excessive ornait le théâtre d'une confrontation plus ou moins feutrée entre l'État d'une part, les contre-pouvoirs de la hiérarchie politique traditionnelle (la chefferie mossi) et des syndicats

d'autre part. Historiquement, l'espace urbain fut structuré en cercles plus ou moins concentriques autour des résidences du *mogho naba* et de ses dépendants. Si le premier plan d'urbanisme date de 1926, le seul événement marquant des années 1930 et 1940 sera le développement du quartier administratif, puis des quartiers « saints » autour de la mission catholique. Les années 1950 voient l'arrivée de quelques grands équipements et la relance timide de la politique de lotissement.

Comme d'autres pays africains, le Burkina Faso présente une armature urbaine bicéphale, Bobo Dioulasso ayant longtemps disputé la prééminence à Ouagadougou qui ne prendra définitivement le dessus qu'à partir du milieu des années soixante-dix. Le taux annuel de croissance de la ville mossi n'excéda guère 6 % au cours de la première décennie de l'indépendance ; il progressa, au cours des années quatre-vingt jusqu'à atteindre de 10 à 11 % entre 1990 et 1995. Les résultats provisoires du recensement de 1997 donnent une population de 750 000 habitants pour les cinq communes constitutives de la ville capitale. La monétarisation croissante des transactions sur le sol urbain observée à partir des années 1970 se mue en une spéculation immobilière que combattront avec détermination, mais sans grand succès, les jeunes officiers sankaristes. Les dignitaires mossi ne seront pas les derniers à s'engager dans cette spéculation.

Ouagadougou est située au cœur d'un réservoir quasi inépuisable de migrants. Or, au début des années 1970, se manifestent les premiers signes de dysfonctionnement de la soupape migratoire vers les pays côtiers, et plus particulièrement vers la Côte d'Ivoire. Le phénomène est contemporain de sécheresses récurrentes qui, à partir de 1973, affectèrent tous les pays sahéliens.

Ces évolutions ne furent guère accompagnées d'initiatives publiques dans le domaine urbain, au point que l'on a pu parler de « politique radicale de non-intervention » jusqu'au début des années quatre-vingt. Les résultats globaux des politiques urbaines pendant les deux premières décennies de l'indépendance sont effectivement dérisoires : à peine plus de 1 000 ha lotis en vingt ans (soit 50 ha par an) cependant qu'en cinq ans d'activités (1973-1978), la Société immobilière publique (SOPROGIM) réalisait... 56 « logements économiques ». C'est dans ce désert d'initiatives qu'intervint la mise en œuvre du « programme Cissin », considéré en son temps comme un modèle en matière de restructuration de quartier.

## **2. OUAGADOUGOU : LABORATOIRE PRIVILÉGIÉ D'UN « RÉVOLUTIONNAIRE PRESSÉ »**

Le coup d'État militaire du 4 août 1983 fut sans doute avant tout une révolution nationale soucieuse de restaurer la dignité d'un pays trop longtemps bafoué. Le voyageur débarquant à l'aéroport de Ouagadougou ne pouvait pas ignorer l'énorme banderole annonçant : « Ce pays n'est pas à vendre ! ». Les objectifs affichés dans le discours d'orientation politique de Thomas Sankara expriment l'impatience d'un « révolutionnaire pressé » mais ils n'en ont pas moins toutes les apparences de la cohérence : il faut façonner un « homme burkinabé nouveau » et donner la priorité au milieu rural et à l'autosuffisance alimentaire. Le nouveau pouvoir est cependant bien conscient que le succès à court terme de son projet révolutionnaire se joue dans les villes et, plus particulièrement, sur la scène ouagalaise. La politique urbaine va donc, paradoxalement, constituer la pièce maîtresse d'une politique nationale vouée à la production agricole et au mieux-être du paysan.

La Réforme Agro-Foncière, symboliquement promulguée le jour du premier anniversaire de la révolution (4 août 1984), prévoit la nationalisation des terres regroupées dans le « Domaine Foncier National ». En ville, les titres de propriété sont abolis et remplacés par les « Permis Urbains d'Habiter » (PUH). Les lots sont désormais attribués par des commissions que dominent les représentants des « Comités de Défense de la Révolution » (CDR), véritable garde prétorienne du nouveau régime. Les « Tribunaux Populaires Révolutionnaires », institués en octobre 1983, auront à connaître les malversations et délits commis contre le bien public et seront, en particulier, chargés de confondre les spéculateurs fonciers. L'inspection Générale du Contrôle Immobilier relayera l'action de ces tribunaux avec l'intention de tarir la principale source d'enrichissement d'une bourgeoisie où l'on regroupe pêle-mêle les fonctionnaires, les commerçants et les « féodaux », détenteurs du pouvoir traditionnel. Quatre instruments sont mis au service de cet objectif : le lotissement systématique des quartiers irréguliers, le redécoupage territorial des villes, la politique des cités et la rénovation des quartiers centraux. La politique des loyers n'aura, quant à elle, qu'une existence éphémère, le plafonnement décidé en 1984, puis la déclaration de gratuité des loyers pour l'année 1985, n'ayant guère eu d'effets

sinon... un resserrement de la solidarité de fait entre propriétaires et locataires.

### **2.1. La « méthode d'aménagement progressif » : « un ménage = une parcelle »**

Au moment de l'arrivée du nouveau régime, les quartiers périphériques irréguliers représentaient 60 % de l'espace urbain et 70 % de la population. Le SDAU, élaboré au début des années quatre-vingt, fut ratifié tardivement par le nouveau pouvoir mais ce qui tiendra lieu de schéma directeur, ce sera le plan de lotissement de 60 000 parcelles de 300 à 400 m<sup>2</sup> réalisé en moins de cinq ans (1985-1988) sans recours aux financements extérieurs.

Le « projet de ville » qui sous-tend l'opération n'a rien de très original : il s'agit d'une mise au cordeau des quartiers périphériques sans grand souci d'enquêtes techniques préalables. La « méthode d'aménagement progressif » (MAP), appliquée à cette occasion, mérite en revanche qu'on s'y arrête. Après numérotation des concessions existantes et établissement d'une liste des ménages, les populations sont appelées, sous la conduite théorique des équipes topographiques de la Direction de l'Urbanisme, à confectionner et à implanter les bornes conformément au nouveau plan de lotissement.

La ville ainsi façonnée est conçue comme lieu pédagogique de transmission des nouvelles disciplines civiques et morales manifestées dans le cadre des travaux d'intérêt collectif. Mais, derrière l'intention révolutionnaire, point le caractère hygiéniste du projet poussé jusqu'à la caricature dans le cadre de la destruction du quartier Bilibambili. Les critères d'attribution retenus empruntent beaucoup à l'opération Cissin (être âgé d'au moins 18 ans, priorité aux résidents effectifs, aux déguerpis, aux familles, ne pas posséder de parcelles d'habitation dans la localité). Nouvelle est, en revanche, la composition des commissions « commando » (où les CDR jouent le premier rôle) chargées de la procédure des « tables de vérité » où le postulant vient publiquement attester de la conformité de sa demande aux critères d'attribution.

L'obtention d'une parcelle de 400 m<sup>2</sup> est soumise à l'acquiescement d'un droit de 120 000 FCFA venant alimenter un « compte spécial lotissement » destiné à financer la viabilisation des secteurs déjà lotis, ainsi que de nouvelles opérations de lotissement.

25 % de la somme doit être versée dans les trois mois suivant l'attribution, puis par annuités pendant une période allant de trois ans pour les non-déguerpis à cinq ans pour les déguerpis. Beaucoup d'attributaires arrêteront leur effort financier à l'acquittement de cette tranche conditionnant l'accès au lot attribué. On vit également se multiplier les stratégies d'anticipation et certaines pratiques relevant de ce que les Ouagalais ont appelé une « démocratisation de la spéculation »...

## **2.2. Le découpage administratif en secteurs**

Trente secteurs remplacèrent en 1984 les soixante-six quartiers et sous-quartiers existants (carte 28). Le but affiché était de « casser les féodalités traditionnelles » fonctionnant sur cette base territoriale. À l'intérieur du périmètre urbain, il s'agissait aussi de réduire la coupure entre ville réelle et ville légale en prenant le contrôle des quartiers irréguliers largement ignorés par l'ancien découpage. Cette intention se manifesta également dans l'élaboration d'un schéma d'aménagement du grand Ouagadougou (le SABO) intégrant les villages de la Province du Kadiogo. Mais la machine à découper le territoire s'emballa jusqu'à aboutir à une partition insensée de l'agglomération en cinq communes.

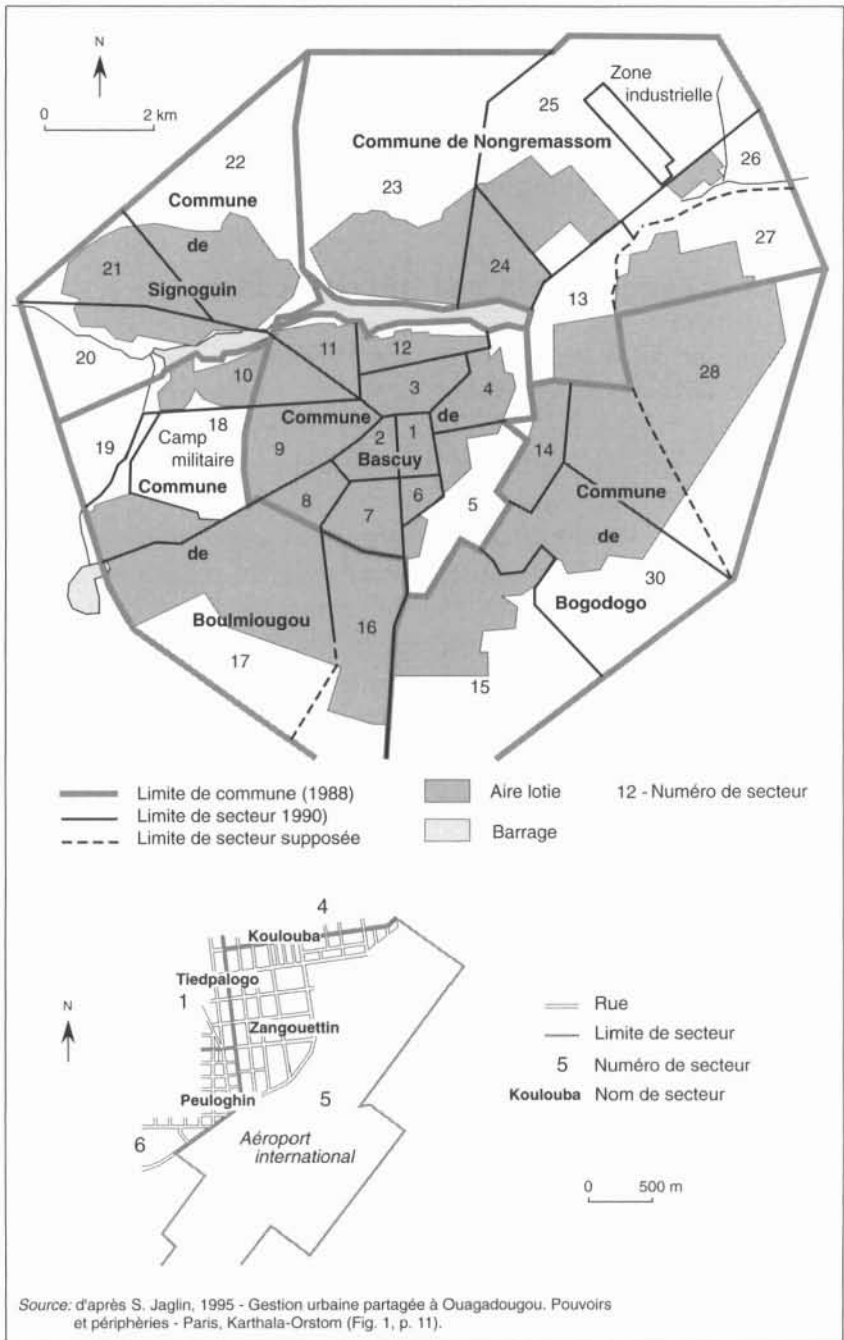
## **2.3. La politique des cités**

Lancé en 1983, le programme des « Cités du 4 août », destiné à relancer la production du logement social, fut confié en maîtrise d'ouvrage... au cabinet militaire de la Présidence et, en maîtrise d'œuvre, au Ministère de l'Équipement. Ce programme des cités était bien à l'image d'une révolution centralisatrice et pressée d'aboutir mais son bilan est loin d'être négligeable.

## **2.4. La rénovation des quartiers centraux**

La volonté de rupture du pouvoir révolutionnaire est également évidente dans la restructuration des quartiers centraux dont le coup d'envoi fut la destruction du marché central fin 1985 et son remplacement, sur le même site, par un nouveau marché que la Caisse Centrale de Coopération Économique (CCCE) accepta

**Carte 28 – Ouagadougou : division politico-administrative (1988-1990)**



de financer. Si l'on peut admettre la réussite architecturale de l'opération, force est de dénoncer son échec urbanistique qu'illustrent les problèmes d'accessibilité. La réussite économique fut, quant à elle, longue à se dessiner du fait de la concurrence des marchés de secteurs.

On procéda, dans le même mouvement, à des déguerpissements en rafale afin de mettre les espaces centraux – en particulier ceux situés entre le quartier commercial et l'aéroport (quartiers Koulouba, Tenpalogo, Peuloghin) – au service d'activités économiques modernes. La priorité donnée au lotissement des secteurs périphériques explique que l'entreprise de restructuration du centre ville ait progressé de façon moins spectaculaire. En moins d'une décennie, la métamorphose, à peu près achevée aujourd'hui, de l'improbable espace urbain central du début des années quatre-vingt n'en est pas moins impressionnante.

### **3. OUAGADOUGOU, VILLE AJUSTÉE**

#### **3.1. Gérer l'après-révolution en ville**

Les responsables politiques et les techniciens vont très rapidement se trouver confrontés à un double problème apparemment insoluble. Comment recouvrer les créances des attributaires de parcelles ? Comment sortir de la spirale du lotissement ? La production massive de parcelles (excédant sans doute la demande) n'a pas empêché la poursuite de l'occupation illégale en périphérie de la ville lotie. Les explications ne manquent pas : stratégie des chefs de terre, thésaurisation de parcelles loties à des fins spéculatives, insolvabilité des attributaires... Le fait est que, débordée par la demande des nouveaux lotisseurs, la Direction Générale de l'Urbanisme a freiné cette poussée tant qu'elle a pu sans jamais recevoir d'instructions politiques claires. Théoriquement éradiquée à la fin des années 1980, l'irrégularité foncière concerne de nouveau plus de 6 000 ha en 1996 et s'accompagne, à partir de cette date, d'une densification des « nouveaux quartiers ».

### **3.2. Faire rentrer le projet révolutionnaire dans une logique libérale : de la résistance à la capitulation**

La Banque mondiale se heurtera à des fins de non recevoir tout au long des années 1980. Elle intensifiera sa pression après 1989, alors que se négocie le plan d'ajustement structurel qui sera finalement signé en 1991. L'entreprise de « mise aux normes » d'un pays pourtant réputé pour sa capacité endogène à produire de l'ajustement, vise plus la réforme de l'État qu'il ne s'intéresse au secteur urbain. Aux réformes de la fonction publique et de la fiscalité répondent les mesures prises en faveur du secteur privé (assouplissement du crédit, dérégulation du marché du travail). En juin 1993, le Burkina Faso se retrouvait avec quelque 41 prêts contractés pour un montant de près de 670 millions de dollars ! (le budget de l'État tournait alors autour de 210 millions).

### **3.3. Mettre en œuvre l'ajustement**

#### *a) Le deuxième PDU (1989)*

En gestation depuis 1986, renégocié fin 1989, le deuxième « projet de développement urbain » ne démarrera qu'un an plus tard. Des crédits initiaux d'un montant de 19 millions de dollars (le projet coûtera 30 millions de dollars en fin de parcours) couvraient les composantes suivantes :

- Renforcement des recettes municipales à travers une réforme des instructions comptables, une remise à niveau des comptes administratifs, la construction d'hôtels des finances à Ouagadougou et à Bobo Dioulasso et la formation des trésoriers-payeurs. On procéda à l'enregistrement des parcelles avec les noms des attributaires dans presque tous les secteurs de Ouagadougou et on informatisa la gestion du fichier.

- L'opération d'adressage entrainait dans une opération plus large de mise en place d'un Système d'Information Urbaine (SIU) et constitua, à vrai dire, la grande affaire de ce second projet urbain. L'opération technique s'accompagna d'une réévaluation des contributions mobilières. Il était prévu qu'une assistance technique étrangère (Groupe Huit) assure la formation sur place des agents municipaux afin d'inverser la tendance à la baisse des recettes fiscales assises sur le foncier. En fait, l'opération d'adres-



sage a été engagée dès 1985 (ce qui, dans le domaine urbain conduit à relativiser la rupture politique de 1987 consécutive à l'assassinat de Sankara) mais elle a dû être suspendue du fait de l'ampleur des déguerpissements occasionnés par l'opération de lotissement des secteurs périphériques. Il est intéressant de noter que, dans cette opération d'adressage, c'est le « radical secteur » et non la commune qui a été retenu.

– Renforcement de l'infrastructure municipale : étaient prévus en particulier la réhabilitation de 30 km de voies à Ouagadougou, l'assainissement du quartier Kolma à Bobo Dioulasso, l'achat de bacs et de véhicules pour la collecte des ordures ménagères.

– Une composante « habitat » s'inspirant d'une étude réalisée en 1988 sur le financement du logement.

– L'élaboration d'un « Code des communes ».

– Le deuxième PDU visait aussi à renforcer les capacités techniques d'intervention des municipalités appelées à terme à assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux urbains.

#### ***b) La réforme des dispositifs fonciers et immobiliers (1991-1993)***

L'Inspection Générale du Contrôle Immobilier est supprimée. La révision de la « réforme agro-foncière » opérée en 1991 admet les transactions mais ne tranche ni la question de la propriété, ni celle de la sécurisation. Pas plus qu'au cours des années 1980, le droit ne parvient à organiser la réalité et les propriétaires fonciers reviennent en force sur un marché où règne l'arbitraire le plus complet et la spéculation la plus effrénée.

En matière immobilière, l'objectif quasi obsessionnel des bailleurs de fonds est de mettre fin à toute politique de logement subventionné et de se débarrasser du « Fonds de l'Habitat » créé en 1986 pour financer une telle politique. Les logements produits au cours des années 1980 restent cependant la propriété de la SOCOGIB, privatisée en 1992-1993. Le « Fonds de l'Habitat » doit fusionner avec le projet « Ouaga 2000 » au sein d'une agence foncière et immobilière publique. Celle-ci apparaît comme le substitut à la « Banque de l'Habitat » dont la création projetée par les autorités locales fut refusée par la Banque mondiale.

**c) Faso Baara (1991)**

Le projet d'agence de « travaux d'intérêt public pour l'emploi » dénommé Faso Baara fait l'objet d'un accord avec la Banque mondiale en 1991. L'agence fonctionne en maîtrise d'ouvrage déléguée (par les collectivités locales ou l'Administration) à Ouagadougou et à Bobo Dioulasso. Elle lance les appels d'offres pour toutes catégories de travaux urbains, sélectionne les entreprises et assure le suivi de l'exécution. Elle dispose d'un fichier des entreprises locales du BTP auprès desquelles elle exerce une fonction de formation à la gestion. L'agence fut dotée par la Banque mondiale d'une première enveloppe de six milliards de FCFA sur trois ans, l'État burkinabé contribuant pour sa part à hauteur de... 660 millions. Un peu plus de 2 milliards ont été recherchés auprès des coopérations bi- et multilatérales. Ces financements échappent presque complètement aux collectivités locales : en 1992, le budget municipal ordinaire de Bobo Dioulasso comportait 107 millions de FCFA d'investissement et de maintenance alors que les 32 projets réalisés sur le territoire communal au titre de Faso Baara représentaient 2,3 milliards !

**d) Le troisième PDU (1991)**

Un troisième projet urbain est signé en 1994 pour un montant de 40 millions de dollars. Son démarrage effectif n'interviendra qu'en 1996.

Il s'assigne deux priorités : l'environnement urbain et l'amélioration de la mobilisation des ressources locales. La composante « environnement » concerne Ouagadougou et Bobo Dioulasso. Elle comprend le drainage des eaux pluviales, le ramassage des ordures ménagères, le traitement des eaux usées et des déchets industriels, le développement de l'assainissement autonome (latrines à fosses ventilées) en liaison avec les « Caisses populaires » dotées par la Banque mondiale d'un fonds de garantie. La composante « ressources locales » concerne plus particulièrement le recouvrement de la taxe de résidence dont le rendement est dérisoire (18 millions de FCFA par an à Ouagadougou !). Le troisième PDU doit en outre poursuivre la mise en place du « système d'information urbaine » et du « fichier de parcelles ».

Alors que le deuxième PDU était doté d'une structure *ad hoc* assurant les fonctions de maîtrise d'œuvre, le troisième PDU est censé fonctionner comme une simple unité de coordination des

collectivités locales, de l'Administration, des sociétés publiques (l'ONEA en particulier) et d'opérateurs privés de type Groupe d'Intérêt Économique. La « bonne gouvernance » commande en outre que soit désormais recherchée en priorité l'appropriation des équipements à travers la mise en place d'îlots et de « comités de salubrité ».

### *e) Réforme communale et décentralisation (1993-1995)*

Un Comité interministériel « planche » sur la réforme communale depuis le début de 1991 et la loi sur l'administration territoriale est promulguée en juin 1993. On attendra février 1995 pour organiser des élections municipales dans 33 communes. À l'occasion de ce scrutin, l'ODP-MT (le parti du président) a réussi à territorialiser son implantation en remportant la plupart des mairies. Si cette consultation électorale n'a, pas plus que les précédentes, donné lieu à une polarisation ethnique, elle a renforcé la double légitimité sociale et politique de quelques « grandes familles » bien implantées localement. Cette légitimation d'une élite post-révolutionnaire a laissé entières deux questions : celle de l'avenir de la décentralisation et celle de la démocratie locale <sup>1</sup>.

À Ouagadougou, les cinq communes mises en place en novembre 1988 (Baskui, Bogodogo, Boulmiougou, Nongremassom et Sig-Noghin) ont vu leurs prérogatives progressivement réduites aux fonctions d'état civil et, secondairement, de police foncière. Des maires furent nommés en mars 1989 avec promesse d'accès à l'autonomie financière par rapport à la province du Kadiogo. Le véritable transfert de compétences et de ressources au niveau municipal reste à accomplir. Les ressources municipales par habitant n'atteignaient pas 2 500 FCFA en 1992 dans la capitale burkinabé.

### **3.4. Des effets pervers...**

Ce qui avait fait l'originalité du projet urbain sankariste s'est peu à peu effacé (avant même la disparition de Sankara) derrière les exigences des bailleurs de fonds. L'opération des « 1 200

---

1. Loada A., Otayek R. 1995, Les élections municipales du 12 février 1995 au Burkina Faso, *Politique Africaine*, n° 58, 135-142.

logements » sera la dernière d'une politique interventionniste. Quinze ans après l'arrivée au pouvoir des capitaines révolutionnaires, Ouagadougou n'a achevé que sa révolution moderniste. La métamorphose du centre ville est impressionnante et rappelle, toutes choses égales par ailleurs, l'euphorie des années 1960 et 1970 à Abidjan. Mais les services de première nécessité (eau, transports) ne suivent pas dans une ville qui croît sans mesure. La capitale mossi se donne des airs cosmopolites et l'affairisme fait rage. Au sud de la ville, l'emprise de « Ouaga 2000 » s'apprête à accueillir les nouveaux riches mais le non-loti progresse, symptôme parmi d'autres d'une aggravation brutale des inégalités. La ségrégation sociale et spatiale fait désormais partie du paysage.

Les ratés de la réforme municipale en disent long sur les difficultés d'application systématique du nouveau « paradigme urbain » promu par les bailleurs de fonds. La priorité accordée aux instruments de fiscalisation du foncier a été étendue récemment à l'insaisissable « secteur informel » auquel on a essayé d'imposer... la TVA. On assiste à la montée préoccupante de la corruption. L'obsession fiscale, dans un contexte d'ajustement structurel, suscite en effet des stratégies d'évitement qui remettent en cause les vertus « wébériennes » d'une administration burkinabé longtemps considérée comme atypique dans le contexte africain.