

OUAGADOUGOU

Émile LE BRIS

1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

Le Burkina Faso (ancienne Haute Volta) a un système administratif hyper-centralisé de tradition Mossi. Imposée de l'extérieur depuis la fin des années 1980, la décentralisation n'a pas engendré de véritable consolidation politique des collectivités locales.

Son système politique est celui d'une République démocratique, de fait une « dictature décompressée » ?

Ouagadougou a le rang administratif de capitale nationale. Son aire métropolitaine peut être considérée comme couvrant la province du Kadiogo. La capitale burkinabé est organisée, depuis 1988-1989, en cinq communes d'arrondissement (elles-mêmes divisées en secteurs) que coiffe une municipalité centrale (carte 28). Les premières élections municipales ont eu lieu en 1995. Collectivité décentralisée de référence, la commune jouit de la personnalité morale et dispose d'un Conseil d'arrondissement élu choisissant un maire en son sein. L'ensemble des conseillers d'arrondissement et les chefs administratifs des 17 villages qui leur sont rattachés forment le conseil municipal de Ouagadougou et élisent le maire.

Il n'existe pas de statut d'aire métropolitaine. La définition du « Grand Ouagadougou » adoptée en 1976 laissait dans le flou la question des frontières externes. Ni le recensement de 1985, ni l'enquête menée en 1991 par l'Institut de statistiques (INSD) ne fournissent de données à cette échelle. Les résultats détaillés du recensement de 1996 ne sont toujours pas disponibles.

2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

Longtemps distancée au plan économique par Bobo Dioulasso, Ouagadougou a durablement dépassé sa rivale depuis le milieu des années 1980 et cumule désormais les fonctions économiques et politiques. Plus que d'activités productives, il s'agit cependant d'économie rentière et/ou spéculative très dépendante de l'extérieur. Le PNB/habitant est inférieur à 250 \$ et a connu une évolution régressive entre 1985 et 1995.

Ouagadougou dispose du seul aéroport international du pays et constitue le terminus de la liaison ferroviaire avec Abidjan.

Le Burkina Faso est placé sous ajustement en 1991 et connaît un développement important de son endettement (de 398 millions de \$ en 1983 à 794 en 1987 et 1 294 en 1996). La stabilité politique attire moins les investisseurs qu'une pléiade de spéculateurs et d'aventuriers.

Au début des années 1970, le tiers des salariés publics et privés du pays (11 000) résidait à Ouagadougou. La soixantaine d'entreprises modernes que comptait la ville dix ans plus tard ne contribuait que faiblement à l'emploi. Localisée sur les zones de Gounghin (secteur 9) et de Kossodo (secteur 25), l'activité industrielle « moderne » a depuis lors bénéficié du rapatriement d'établissements antérieurement installés à Bobo Dioulasso mais son poids relatif dans l'emploi urbain n'excède pas 20 %. En 1976, 73 % des actifs étaient classés dans l'informel (dont 25 % dans l'agriculture) mais ce chiffre est nettement supérieur à celui fourni par l'enquête CNRST/ORSTOM en 1986 (50 %).

Le poids de la capitale dans le PIB des pays d'Afrique sahélienne est estimé à 60 %. Ce chiffre nous paraît exagéré s'agissant de Ouagadougou

3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1996
BURKINA FASO	
Population totale (en millions)	10,3
% population urbaine	27 %
ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ	
Rang Ouagadougou	1
Population de Ouagadougou (en millions)	0,776
Population Ouagadougou/population totale Burkina Faso	7,5 %
Population Ouagadougou/pop. agglo. de rang 2 (Bobo Dioulasso)	4,4

Source : Recensement et Moriconi-Ebrard, 1993.

Population urbaine : On compte comme population urbaine « celle des chefs-lieux de province qui sont des villes ou ont des chances de le devenir dans le court terme ». Le RGP de 1975 compte cinq « vraies villes » ; celui de 1985 en retient 13 ; celui de 1996 dénombre 33 « communes en plein exercice ».

4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

Tableau 1 – *Ouagadougou : évolution de la population de la ville (1950-1996)*

1950	1960	1970	1980	1990	1996
19 000	54 000	118 000	282 000	601 000	776 000

Source : Estimations (1950, 1960 et 1970), extrapolations à partir des recensements (1980 et 1990) et résultat du RGP (1996).

Dans les années 1980 la croissance de la ville de Ouagadougou peut se décomposer comme suit : 43 % pour l'accroissement naturel et 57 % du fait des migrations

En 1975, on comptait hors de la Haute Volta, 250 000 migrants voltaïques permanents et 300 000 migrants temporaires (c'est-à-dire manifestant explicitement leur volonté de retour au pays). Au début des années 1980, le flux annuel de migrants vers les villes voltaïques n'excédait pas 15 000. L'immigration directe d'origine rurale représentait près de 70 % de l'effectif des entrants pour l'ensemble des villes voltaïques. L'enquête CNRST/ORSTOM (1985-1986) sur les secteurs périphériques met en évidence une régression de cette composante migratoire (65 %) mais atteste surtout d'une évolution sensible du rapport natifs/non natifs dans les secteurs périphériques (pour les non-natifs, sont prises en compte les migrations inter-urbaines au Burkina et entre Burkina et pays voisins) :

Tableau 2 – *Proportion de natifs et non natifs de Ouagadougou en 1975 et en 1986*

	Natifs (%)	Non natifs (%)
Ensemble ville en 1975	44	55
Périphérie en 1986	15	85

Sources : RGP en 1975 et Enquête ORSTOM/CNRST en 1986.

Avant la fin des années 1970, les nouveaux citadins s'installent de préférence dans les quartiers centraux. Après 1980, les flux s'orientent vers les quartiers périphériques et plus particulièrement vers les secteurs est et sud-est de la ville (15, 18, 25, 27, 28 et 30).

5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

Les excroissances non loties affectent l'ensemble de la périphérie mais sont particulièrement développées dans les parties ouest et sud-ouest de la ville et, dans une moindre mesure, dans la partie sud-est (carte 44). Les expansions identifiées par la direction générale de l'urbanisme obéissent moins aux critères habituels (zones d'activités, grands axes de communication, etc.) qu'aux stratégies des communautés villageoises périurbaines et à la mise en œuvre de grands projets d'aménagement de prestige (Ouaga 2000).

En 1975, une enquête de la SAED (Société d'Aménagement et de Développement) signalait une croissance spatiale de 3 % des quartiers lotis et de 11 % des quartiers non lotis. Le non-loti s'est essentiellement développé en périphérie sur la base de règles foncières coutumières. On le trouvait également représenté dans les quartiers centraux, soit sous la forme d'habitat précaire envahissant l'espace public (« bidonville » d'Ipelcé), soit sous la forme de quartiers apparemment structurés mais considérés comme « insalubres » et propices au développement de la délinquance (Bilibambili, Tiendpalogo, Zangoëttin).

L'opération de lotissement systématique des années 1983-1988 réduisit à peu près à néant les extensions non loties. Selon les pointages de la direction générale de l'Urbanisme, ces dernières auraient cru régulièrement depuis le début des années 1990 jusqu'à dépasser 6 000 ha en 1996.

Tableau 3 – Ouagadougou : répartition spatiale de la croissance (1980 et 1993)

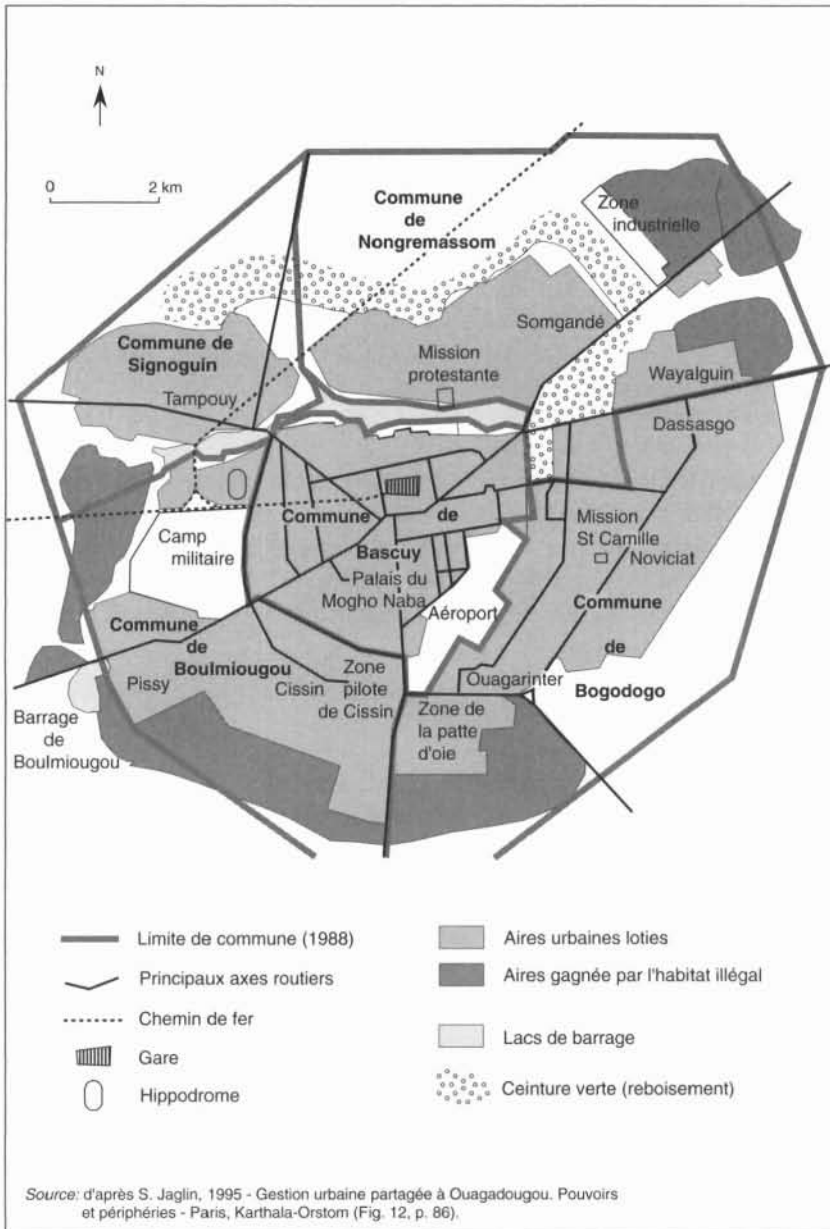
	1980	1993
Périmètre loti	1 960 ha	12 435 ha
Périmètre non loti	4 900 ha	4 600 ha

Sources : Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Topographie.

6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

Jusqu'à la fin des années 1970, l'État est quasi absent du secteur. On constate, en fin de période un développement significatif du mode d'acquisition par achat avec développement d'un véritable marché foncier. Après 1983, la politique massive de lotissements interrompt momentanément cette évolution en donnant le premier rôle à l'État. Les années 1990 consacrent le retour au secteur privé de la promotion foncière et immobilière avec apparition d'un secteur moderne de promotion cherchant à capter l'épargne des Burkinabés placée à l'étranger.

Carte 44 – Ouagadougou : occupation des sols (1990)



LCA - M. Danard

Dans le parc immobilier, la part relevant de la promotion publique et privée à vocation commerciale demeure très limitée, en tout état de cause, moins de 10 % de l'ensemble du parc. Ce qui ne signifie nulle-

ment – du moins depuis les années 1980 – que le reste du parc relève de l'illégal

De 450 m² en 1980, la superficie moyenne des parcelles se situerait aujourd'hui autour de 300 m². Le taux moyen d'occupation des parcelles est de 6,1 avec 1,7 personne par pièce.

Tableau 4 – *Ouagadougou : répartition des ménages selon leur statut résidentiel dans les secteurs périphériques (1987)*

	Situation en 1987
Propriétaires	62,0 %
Locataires	9,5 %
Hébergés	28,5 %

Source : enquête ORSTOM/CNRST, 1986.

La quasi-totalité des parcelles est occupée par un seul ménage si l'on excepte celles occupées par les locataires (un peu plus du quart des locataires cohabitent avec au moins 5 ménages). Si les hébergés¹ sont majoritairement apparentés au propriétaire, les locataires n'entretiennent pratiquement jamais de rapport de parenté avec le propriétaire.

7. POLITIQUES URBAINES

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.

On a pu parler, au cours des deux premières décennies de l'indépendance de « politique radicale de non-intervention » dans le domaine urbain.

La politique urbaine sankariste va, à partir de 1983, constituer la pièce maîtresse d'une politique nationale vouée officiellement au mieux-être du paysan.

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

1. Cette catégorie renvoie à une pratique courante en Afrique sub-saharienne d'hébergement généralement gratuit d'un parent ou d'un ami, citadin de fraîche date, ou villageois en séjour temporaire en ville (élève, étudiant, etc.). La difficulté à trouver un logement conduit souvent à prolonger cette situation d'hébergé, non sans générer des tensions sur la « concession ». À cette situation de dépendance résidentielle correspond donc une catégorie statistique très hétérogène.

selon une « méthode d'aménagement progressif » faisant une large place à la « participation populaire ». 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.

Le but affiché du nouveau découpage administratif en secteurs était de « casser les féodalités traditionnelles » fonctionnant sur la base territoriale du quartier (Jaglin, 1995). 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.

À partir du début des années 1990, on rentre dans la phase d'ajustement structurel. Ce qui avait fait l'originalité du projet urbain sankariste va peu à peu être effacé par les exigences des bailleurs de fonds, en particulier celle qui consiste à mettre fin à toute politique de logement subventionné.

La loi sur l'administration territoriale est promulguée en juin 1993 mais on attendra février 1995 pour organiser des élections municipales dans 33 communes. Cette consultation électorale va renforcer la double légitimité sociale et politique d'une élite post-révolutionnaire composée de quelques « grandes familles » bien implantées localement.

Les résultats globaux des politiques urbaines pendant les deux premières décennies de l'indépendance sont dérisoires : à peine plus de 1 000 hectares lotis en vingt ans (soit 50 ha/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, grâce au financement du PNUD, du « programme Cissin », considéré en son temps (années 1970) comme un modèle en matière de restructuration de quartier pour les populations salariées à bas revenus.

La Réforme agro-foncière de 1984 prévoit la nationalisation des terres agricoles et du sol urbain regroupé dans le « Domaine Foncier National ». 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.

Ce qui tiendra lieu de nouveau schéma directeur sera le plan de lotissement de 60 000 parcelles de 300 à 400 m² réalisé en moins de cinq ans (1985-1988) sans recours aux financements extérieurs.

Lancé en 1983, le programme des « Cités du 4 août », était destiné à relancer la production du logement social.

La volonté de rupture du pouvoir révolutionnaire est non moins évidente dans la restructuration des quartiers centraux dont le coup d'envoi fut la reconstruction du marché central fin 1985. On procéda, dans le

même mouvement, à des déguerpissements en rafale afin de mettre les espaces centraux au service d'activités économiques modernes.

En gestation depuis 1986, le deuxième « projet de développement urbain » ne démarrera qu'en 1990. L'opération d'adressage entraine dans une opération plus large de mise en place d'un Système d'Information Urbaine (SIU) et constitue, à vrai dire, la grande affaire de ce second projet urbain avant tout soucieux de renforcer des recettes municipales. Un troisième projet urbain démarra en 1996. La composante « environnement » viendra s'ajouter à la composante « ressources locales » concernant plus particulièrement le recouvrement de la taxe de résidence.

Le « mitage » avancé de la ceinture verte atteste de l'impuissance des pouvoirs publics à orienter l'expansion urbaine. C'est finalement à travers des projets de prestige (comme « Ouaga 2000 », lancé dans la seconde moitié des années 1990), mais aussi et surtout à travers les stratégies privées des promoteurs et des chefs de terre que s'opérera cette orientation.

On a assisté en moins de dix ans à une formidable entreprise de production volontariste d'un nouvel espace urbain, tant dans les quartiers centraux qu'en périphérie. Cette spectaculaire métamorphose de l'espace bâti ne s'est pas accompagnée d'initiatives convaincantes en matière d'équipement, de services et de gestion urbaine.

Théoriquement éradiquée à la fin des années 1980, l'irrégularité foncière concernait de nouveau plus de 6 000 ha en 1996 et s'accompagna, à partir de cette date, d'une densification des « nouveaux quartiers ». 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.

La révision de la « réforme agro-foncière » opérée en 1991 admettait les transactions mais ne tranchait ni la question de la propriété, ni celle de la sécurisation. Pas plus qu'au cours des années 1980, le droit ne parvint à organiser la réalité et les propriétaires fonciers revinrent en force sur un marché où régnait l'arbitraire le plus complet et la spéculation la plus effrénée.

Le non-loti qui progresse depuis le début des années 1990 est un symptôme parmi d'autres d'une aggravation brutale des inégalités. La ségrégation sociale et spatiale fait désormais partie du paysage ouagalais.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Collectif 1992, *Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou (Burkina Faso) 1984-1990*, Ouagadougou et Paris, CNRST-ORSTOM-DGUT-IFU Paris VIII.

- Collectif 1985, Le Burkina Faso. *Politique Africaine*, n° 20, Paris, Karthala.
- Collectif 1989, Retour au Burkina Faso. *Politique Africaine*, n° 33, Paris, Karthala.
- Déverin-Kouanda Y. 1992, Le corps de la terre. « Moose » de la région de Ouagadougou : Représentations et gestion de l'environnement, Thèse de doctorat, Université de Paris I.
- Ganne B., Ilboudo E. *et al.* 1988, Évolution récente des villes moyennes du Burkina Faso : investissements publics et politique de développement, Rapport GLYSI, Lyon (les principales conclusions du rapport figurent dans : Ganne B. et Ilboudo E. 1989, *L'aménagement urbain à l'épreuve du quotidien*, *Politique Africaine*, n° 34).
- Jaglin S. 1995, *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoirs et périphéries*, Paris, Karthala-ORSTOM.
- Loada, A., Otayek, R. 1995, Les élections municipales du 12 février 1995 au Burkina Faso, *Politique Africaine*, n° 58, 135-142.
- Moriconi-Ebrard F. 1993, *Géopolis. Pour comparer les villes du monde*, Paris, Anthropos (Coll. Villes).
- Otayek, R. (ed) 1999, *Dieu dans la cité. Dynamiques religieuses en milieu urbain ouagalais*, Bordeaux, CEAN.