

OUAGADOUGOU

Emile LE BRIS

OUAGADOUGOU

LE BRIS Emile

Site et situation

- Cuvette endoréique sur plateau latéritique
- Position enclavée à un millier de km de la côte du golfe de Guinée et à 500 km de la boucle du Niger

A-1 : Contexte politico-administratif

➤ Système administratif : Tradition mossi hyper-centralisatrice. Imposée de l'extérieur depuis la fin des années 80, la décentralisation n'a pas engendré de véritable consolidation politique des collectivités locales.

- Système politique : République démocratique ou dictature décompressée ?
- Rang administratif de la métropole : capitale
- Statut de l'aire métropolitaine : Province du Kadiogo organisée cinq communes urbaines (sans réel pouvoir) que coiffe une municipalité centrale et des collectivités villageoises.
- Composition territoriale : carte (S. Jaglin, 1995)

A-2 : Rôle économique de la métropole

- contexte national :

Longtemps distancée au plan économique par Bobo Dioulasso, Ouagadougou a durablement distancé sa rivale depuis le milieu des années 80 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.

- contexte international

Seul aéroport international du pays et liaison ferroviaire avec Abidjan.

Pays mis sous ajustement au début des années 90 et contraint à un endettement important. La stabilité politique attire moins les investisseurs qu'une pléiade de spéculateurs et d'aventuriers.

A-3 : Contexte démographique national

- | | |
|-----------------------------|-------------------------------------|
| ➤ Population actuelle | 10,3 millions (1996) |
| ➤ Population urbaine | 27% en 1995 ¹ |
| ➤ Population de Ouagadougou | 776.253 (RGP 1996) |
| ➤ Indice de primatie | 4,4 (d'après Moriconi-Ebrard, 1993) |

¹ 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 ».

A-4 : Dynamique démographique et spatiale depuis les années 50

➤ Evolution de la croissance annuelle (ville de Ouaga)

1950	1960	1970	1980	1990	1996
19.000	54.000	118.000	282.000	601.000	776.000

% croissance annuelle moyenne Burkina Faso

1960-75 = 8,4 %

1975-85 = 9,9%

1985-95 = 11,3 %

➤ composantes de la croissance (années 80)

croît naturel = 42,5 % / migrations = 57,5 %)

➤ Répartition spatiale de la croissance

	1980	1993
périmètre loti	1.960 ha	12.435 ha
périmètre non loti	4900 ha	4.600 ha

En 1975, une enquête de la SAED signalait une croissance spatiale de 3% des quartiers lotis et de 11% des quartiers non lotis. L'opération de lotissement systématique des années 1983-88 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 90 jusqu'à dépasser 6.000 ha en 1996.

➤ Orientations et formes de l'expansion spatiale (cf S. Jaglin, 1995)

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. Les expansions identifiées obéissent moins aux critères habituels (zones d'activités, grands axes de communication, etc.) qu'aux stratégies des communautés villageoises péri-urbaines et à la mise en oeuvre de grands projets d'aménagement de prestige (Ouaga 2000).

➤ Origine des principaux flux migratoires

En 1975, on comptait à l'Etranger 250.000 migrants burkinabé permanents et 300.000 migrants temporaires. Au début des années 80, 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. Notre enquête (1985-86) sur les secteurs périphériques met en évidence une régression de cette composante migratoire (65%) mais atteste surtout d'une évolution sensible du rapport natif/non natifs :

	Natifs	non natifs
RGP 1975 (ensemble ville)	44	55
Enquête ORSTOM/CNRST 1987 (périphérie)	15	85

A-5 : Le logement et les pratiques résidentielles

➤ Formes de production du logement (acteurs, stocks, distribution spatiale)

Jusqu'à la fin des années 70, l'Etat 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'Etat. Les années 90 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'Etranger.

De 450 m2 en 1980, la superficie moyenne des parcelles se situerait aujourd'hui autour de 300 m2.

➤ Statuts d'occupation du logement

Répartition des ménages selon leur statut résidentiel (enquête ORSTOM/CNRST, 1987)

	situation en 1987
Propriétaires	62 %
Locataires	9,5 %
Hébergés	28,5 %

➤ Catégories « famille » et « ménage » (secteurs périphériques)

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 hébergés sont majoritairement apparentés au propriétaire, les locataires n'entretiennent pratiquement jamais de rapport de parenté avec le propriétaire.

Le taux moyen d'occupation des parcelles est de 6,1 avec 1,7 personne par pièce.

A-6 : Les politiques urbaines depuis les années 50

- Discours et types de politiques (cf. communication)
- Modes d'intervention et mesures appliquées (cf. communication)
- Appréciation de l'irrégularité et attitude des pouvoirs publics (cf. communication)
- Rôle des autorités publiques dans les services
- Formes de gouvernement municipal

A l'exception d'un court intermède en 1965, les villes sont, depuis l'indépendance, gouvernées par des délégations spéciales nommées par le pouvoir central. Les premières élections municipales démocratiques auront lieu en 1995 mais, faute de textes clairs et d'allocations en ressources, la décentralisation se réduit à une ruse du pouvoir central destinée à masquer sa propre ingouvernabilité.

➤ Finances locales

% budget collectivités locales urbaines/budget de l'Etat	2%
% dépenses investissement /dépenses totales (Ouaga)	58 %
investissement ville principale / investissement total	83%
% population Ouaga /population totale	8%
Ressources / habitant municipalité de Ouagadougou	4 \$

OUAGADOUGOU : DE L'IMMOBILISME A L'ENTROPIE

LE BRIS Emile

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 (1983-87) et d'une marche forcée vers l'intégration au marché mondial (1988-98). 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.

I. OUAGADOUGOU : terre du Naaba

Moins d'un voltaïque sur dix vivait dans les villes à la fin des années 70. 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 20 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 30 et 40 sera le développement du quartier administratif, puis des quartiers "saints" autour de la mission catholique. Les années 50 voient l'arrivée de quelques grands équipements et la relance timide de la politique de lotissement.

Comme d'autres pays africains (le Cameroun, le Congo, etc.), 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 combattons 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 coeur d'un réservoir quasi inépuisable de migrants. Or, au début des années soixante-dix, se manifestent les premiers signes de dysfonctionnement de la soupape des migrations internationales 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 gravement tous les pays sahéliens. Certes, le coton se développait bien dans le sud-ouest du pays et il constitue encore aujourd'hui la seule vraie ressource d'exportation, mais on connaît l'évolution capricieuse des cours de ce type de matière première.

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 successives pendant les deux premières décennies de l'indépendance sont dérisoires si on les compare avec ceux de la Côte d'Ivoire à la même époque: 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'intervient la mise en oeuvre du « programme Cissin » considéré en son temps comme un modèle en matière de restructuration de quartier.

Cissin: une opération modèle (1974-76)

Financé par le PNUD, le projet démarre en 1973. Il s'agit d'un programme destiné à réorienter la politique de l'habitat dans toutes ses dimensions (choix des matériaux locaux, dispositifs de financement, réorganisation institutionnelle avec double tutelle de la Direction de l'Urbanisme et des Affaires Sociales, maîtrise d'oeuvre et formation).

L'opération Cissin commence par un lotissement-pilote qui rassemble 630 parcelles de 375 m² sur 53 ha. Ce périmètre doit être sommairement équipé (assainissement et eau potable). Les parcelles seront attribuées en 1974 en fonction d'une batterie de critères relativement originale pour l'époque:

- être responsable d'une famille
- être établi à Ouagadougou depuis quatre ans au moins
- ne posséder aucun autre terrain dans la ville lotie
- utiliser la parcelle pour son habitation principale et construire dans un délai de deux ans une habitation aux normes techniques de deux pièces minimum
- ne pas revendre le terrain avant dix ans
- s'acquitter du droit d'octroi de 25.000 FCFA

En 1974 démarre une opération de restructuration d'une zone d'habitat spontané de 9 ha jouxtant celle du lotissement-pilote. Les grandes voies sont tracées, les puits creusés et 292 parcelles délimitées (de 192 à 500 m²). Les coûts de restructuration supportés par les attributaires, seront jugés exorbitants par ces derniers mais "Cissin restructuré" provoquera une réelle dynamique de participation populaire et de mobilisation de l'épargne à travers une "Caisse Populaire d'Épargne et de Crédit".

À Cissin-Pilote comme à Cissin-Restructuré la sécurisation foncière passe par l'obtention d'un Permis Urbain d'Habiter mais ce document n'est pas considéré par les bénéficiaires comme un véritable gage d'intégration à la ville légale.

Bien que, fin 1976, près de 70% des parcelles aient été mises en valeur dans le projet-pilote, beaucoup d'observateurs ont considéré que "Cissin restructuré" était venu compenser l'échec relatif du lotissement-pilote, lequel aurait manqué sa cible (population à bas revenus), négligé les infrastructures et les équipements et n'aurait suscité, en tout état de cause, aucune dynamique populaire. Dès 1981, près de 60% des parcelles du lotissement-pilote avaient effectivement changé de mains (contre seulement 16% dans Cissin restructuré). À Cissin-Pilote, à peine 50% des lots étaient effectivement habités, dont un grand nombre par des locataires, alors qu'à Cissin-restructuré 80% des lots étaient habités et par les propriétaires eux-mêmes à plus de 90%.

La valeur marchande des constructions dans le projet-pilote (supérieure à 2 millions de FCFA en moyenne) fut considérée comme prohibitive, ce qui n'empêcha pas les lots d'être revendus en moyenne plus de 20 fois le prix d'octroi initial.

On comprend également les différences sensibles dans les caractéristiques socio-économiques des deux composantes du projet: Cissin-Pilote ne compte que 18% de ses actifs dans le secteur informel et 35% des occupants ne sont pas mossi alors qu'à Cissin restructuré 37% des actifs travaillent dans le secteur informel et seulement 1,5% des chefs de famille sont non mossi.

Dans son ensemble, le projet achoppa sur une double difficulté:

- celle de l'insuffisante progressivité de l'aménagement,
- celle du pilotage externe rendu nécessaire par les cloisonnements entre services nationaux.

L'opération Cissin exercera une grande influence sur les projets urbanistiques ultérieurs, y compris ceux du pouvoir révolutionnaire. Le projet d'extension à 10.000 ménages selon les principes du projet-pilote ne fut jamais concrétisé mais le gouvernement lança, en 1979, un projet, certes plus modeste, concernant douze centres urbains secondaires, ainsi que l'opération de restructuration du quartier Wagadogo -Nossin à Ouagadougou au début des années quatre-vingt avec l'appui de la coopération néerlandaise qui expérimenta, à cette occasion la méthode d'aménagement progressif.

Source: Kibtonre G., *Une étude d'évaluation exhaustive du projet Cissin cinq ans après sa réalisation. République de Haute-Volta (DUAH)/PNUD. Multigr., mai 1981.*

II. OUAGADOUGOU : laboratoire privilégié d'un « révolutionnaire pressé »

Le coup d'État militaire du 4 août 1983 a été qualifié de révolte des cadets contre la "dérive démocratique" subie par le pays depuis l'indépendance (trois républiques et six gouvernements militaires). C'est aussi, et peut-être surtout, 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 remodeler la société burkinabé en profondeur, façonner un "homme burkinabé nouveau"
- la priorité va au milieu rural et à l'autosuffisance alimentaire.

Le nouveau pouvoir est cependant bien conscient que le succès à court terme du 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.

Une réforme foncière radicale

L'ordonnance de 1984 stipule:

Article 3. Le Domaine Foncier National est de plein droit propriété exclusive de l'État (*ce qui supprime toutes les formes de jouissance coutumière de la terre*)

Article 18. Tout bénéficiaire d'un titre de jouissance relatif à une terre du DFN est tenu à son occupation et à son exploitation effective

Article 20. L'attribution des terrains ruraux et des terrains urbains est faite avec la participation du bureau CDR.

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 chargés, en particulier, de confondre les spéculateurs fonciers. L'inspection Générale du Contrôle Immobilier relayera l'action de ces tribunaux. L'idée est de tarir la principale source d'enrichissement d'une bourgeoisie où l'on regroupe pêle-mêle les fonctionnaires, les commerçants et les détenteurs du pouvoir traditionnel (les "féodaux"). 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'auront guère d'effets sinon... un resserrement de la solidarité de fait entre propriétaires et locataires.

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 par un bureau d'études néerlandais au début des années quatre-vingt, fut ratifié tardivement par le nouveau pouvoir moyennant des modifications de détail mais ce qui tiendra lieu de schéma directeur ça 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. 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 pour la mise en oeuvre mérite en revanche qu'on s'y arrête. Après numérotation des concessions existantes et établissement d'une liste des ménages, les populations sont appelées à confectionner et à implanter les bornes conformément au nouveau plan de lotissement; cette "participation populaire" s'effectue en théorie sous la conduite des équipes topographiques de la Direction de l'Urbanisme. Après attribution des nouvelles parcelles, un "compte spécial lotissement" recueille les paiements échelonnés des bénéficiaires ; il servira à financer la viabilisation des secteurs déjà lotis, ainsi que de nouvelles opérations de lotissement.

La ville ainsi façonnée est conçue comme lieu pédagogique de transmission des nouvelles disciplines civiques et morales manifestées, en particulier, 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 tâche et 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 est soumise à l'acquittement d'un droit de 300 FCFA/m² (soit 120.000 F pour un lot de 400 m²). 25% de la somme doit être versée dans les 3 mois suivant l'attribution, puis par annuités pendant une période allant de 3 ans (pour les non-déguerpis) à 5 ans (pour les déguerpis). L'acquittement de la première tranche de 25% conditionnait l'accès au lot attribué mais beaucoup d'attributaires arrêteront là leur effort financier. 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"...

Le découpage administratif en secteurs

Trente secteurs remplacèrent en 1984 les soixante-six quartiers et sous-quartiers existants. Le but affiché était de "casser les féodalités traditionnelles" fonctionnant sur cette base territoriale (C'est ainsi que le secteur 14 hérita de tout ou partie des quartiers de Zogona, Wedangin, Dagnoen, Wapasi, Sagri et Kaldongin).

À l'intérieur du périmètre urbain défini par le SDAU, 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. L'on passa de trente secteurs à quarante-deux pour finalement revenir à trente et le découpage de l'agglomération en cinq communes apparut aux habitants et aux observateurs comme un défi au bon sens.

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'oeuvre, au Ministère de l'Équipement

Ce programme des cités est bien à l'image d'une révolution centralisatrice et pressée d'aboutir mais son bilan est loin d'être négligeable.

Tableau 1 : Le programme des cités: loger la classe moyenne pour la fidéliser

Cités du 4 Août 1983 Ensemble du pays	500 logements réalisés par tranches de 20 unités dans tous les chefs-lieux de provinces Objectif: inciter les fonctionnaires à quitter la capitale
Cités An II 1984 Ouagadougou & Bobo Dioulasso	188 villas à Ouagadougou et 50 à Bobo Dioulasso regroupées en "cités-jardins". Recours à l'investissement privé plus ou moins volontaire et à une participation assimilée par les intéressés au travail forcé. Location-vente: 30.000 FCFA/mois sur 17 ans
Cité An III 1985 Ouagadougou	204 villas et 23 immeubles de trois niveaux édifiés sur les décombres du vieux quartier de Bilibambili. Location-vente: 48.000 FCFA/mois sur 20 ans (le niveau de subventionnement étatique étant évalué à 25%) Objectif: loger des fonctionnaires de rang élevé, des commerçants, des cadres et des professions libérales
Cité An IV A 1986 Ouagadougou	50 villas de grand standing et 54 immeubles de trois et quatre niveaux édifiés sur les décombres du quartier central de Tiedpalogo pourtant régulièrement loti (5.000 déguerpis). Réalisé à 90% seulement en 1990, ce programme recourt au financement "consenti" par un consortium de banques de la place (on a parlé de "l'emprunt kalachnikov"). En fait, 10% seulement du montant de cet "emprunt" de 6 milliards de FCFA serviront à financer la cité An IV A. Villas en location simple: 130.000 FCFA (Les autorités escomptent des profits qu'elles destinent au Fonds de l'Habitat)
Cités An IV B 1987 Ouagadougou	200 logements répartis sur quatre sites en périphérie de la ville dans une première tranche et 200 nouveaux logements dans une seconde tranche. Location-vente: 15.000 FCFA/ mois Objectif: les cités An IV B s'adressent à des salariés modestes comme en témoignent les normes de surface et les standards d'équipement.

Les 1200 logements: une dernière opération au coeur des controverses

Décidée en juillet 1987, l'opération sera achevée en octobre 1989. En cette fin des années quatre-vingt, le périmètre retenu portait un quartier irrégulier sans équipements ni infrastructures et si densément occupé que les ouagalais avaient surnommé le quartier "Hong Kong" !

Toutes les constructions seront rasées et une partie des occupants (les locataires seront exclus de la procédure de recasement) réinstallés sur une trame d'accueil de 3.400 parcelles à cheval sur les secteurs périphériques 28, 29 et 30.

L'opération des 1.200 logements sera réalisée en deux tranches:

1^o tranche: 1988 240 logements F 4 sur 18,5 ha parcelles de 300 m²

2^o tranche: 1989 120 logements F 4

840 logements F 3 sur 71,5 ha sur 300 à 400 m²

L'emprunt "kalachnikov" servira à financer les 1.200 logements. Si le statut foncier du périmètre retenu ne fut jamais clairement établi, le montage institutionnel distribua de façon assez rigoureuse les responsabilités:

- projet architectural à la Direction Générale de l'Architecture, de l'Habitat et de la Construction
- plan parcellaire à la DGAHC en liaison avec la direction Générale de l'Urbanisme
- gestion financière et commercialisation (en location-vente) à la CEGECI (Centre de Gestion des Cités) qui prit en 1990 le relais de la SOCOGIB.

Dans la 1^o tranche, l'Administration joue le rôle de maître d'oeuvre et fait exécuter les travaux en régie par 70 équipes de tâcherons construisant chacune de 2 à 6 logements. Le coût global de la parcelle construite avoisine les 4 millions (dont 675.000 F pour l'équipe de tâcherons) soit un coût du m² construit de 38.000 FCFA.

Pour la 2^o tranche, la réalisation en régie directe est abandonnée, la maîtrise d'oeuvre étant confiée à 87 petites entreprises de la place (chacune se voyant confier la construction de 4 à 20 logements). Ce choix à haute intensité de main-d'oeuvre (5.000 personnes employées sur quatre mois) permettra d'identifier et de renforcer un milieu professionnel local (pour l'ensemble de l'opération, la part des dépenses à l'étranger n'excédera pas le tiers). Le coût global de la parcelle varie de 3 millions pour les F3 à 4 millions pour les F4 soit un coût du mètre carré construit de 42 à 43.000 FCFA.

Critères d'attribution:

- Être de nationalité burkinabé
- Ne pas jouir d'une autre parcelle en ville
- Avoir un revenu compris entre 60.000 et 125.000 FCFA (entre 70 et 130.000 pour la 2^o tranche)^(*)
- S'engager à verser le loyer de 25.000 F sur 20 ans (ce qui correspond à un taux de subventionnement d'environ 30%). La durée de la location-vente sera échelonnée de 14 à 22 ans pour la 2^o tranche.
- Être âgé de moins de 35 ans (soit 20 ans de moins que l'âge de la retraite).

Les attributaires de la 2^o tranche devront en outre être salariés et disposer d'un compte-bancaire.

La demande excéda à ce point l'offre (1000 demandes pour 190 logements effectivement disponibles dans la 1^o tranche, plus de 2.000 demandes pour environ 900 logements dans la 2^o tranche) que l'on se demanda comment la rareté peut perdurer sur le marché du logement dans un pays qui a consacré tant d'efforts au problème pendant plus de cinq ans?

Une autre question surgira avec le temps: si au départ le recouvrement des créances s'effectua dans des conditions acceptables, la situation va très vite se dégrader. Or, le niveau important de subventionnement du projet (équivalent du montant de l'emprunt, soit 4 milliards) menaçait dès l'origine de l'opération l'équilibre financier du Fonds de l'Habitat.

L'opération des 1.200 logements a eu pour effet d'installer un tissu social nouveau (85% d'hommes mariés monogames et 90% de fonctionnaires) sur un espace beaucoup moins dense que l'espace d'origine. Elle révéla des capacités d'investissement insoupçonnées (supérieures au montant annuel du loyer- soit 300.000 FCFA- dans les logements de la 1^o tranche) sur les parcelles livrées mais, dans le même temps, une attitude profondément négative des bénéficiaires qui, très vite, baptisèrent leur nouveau quartier...les "1.200 problèmes"!

Source: Cormier J., *Les 1.200 logements. Une opération controversée. Burkina Faso, Ministère de l'Équipement, multigr. Ouagadougou, mars 1991.*

(*) Une enquête réalisée à la fin des années 80 situait le revenu médian des ouagalais autour de 50.000 FCFA mais ce chiffre est sans doute sous-estimé.

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 grâce au financement accordé après coup par la Caisse Centrale de Coopération Économique (CCCE). Si l'on peut admettre la réussite architecturale, force est de dénoncer l'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. La transformation en don du prêt de la CCCE déboucha paradoxalement sur un effondrement du taux de recouvrement des taxes.

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 cité An IV A est à inscrire dans cette perspective; on relèvera aussi que beaucoup de quartiers détruits - Ipelce, Bilbambili, Sanguettin - étaient occupés par de vieux notables musulmans). La priorité donnée au lotissement des secteurs périphériques explique que l'entreprise de restructuration du centre-ville ait progressé de façon moins spectaculaire, hormis la zone du marché. En moins d'une décennie, la métamorphose de l'improbable espace urbain central du début des années quatre-vingt n'en est pas moins impressionnant.

III. OUAGADOUGOU, ville ajustée

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 tributaires de parcelles, le taux de recouvrement s'avérant extrêmement faible au delà de la première tranche de 25% conditionnant l'accès à la parcelle ?

- 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 tributaires...Le fait est que, débordée par la demande de nouveaux lotissements, la Direction Générale de l'Urbanisme a freiné cette poussée tant qu'elle a pu sans jamais recevoir d'instructions politiques claires.

Là aussi la dynamique urbaine est impressionnante. Théoriquement éradiquée à la fin des années 80, l'irrégularité foncière concerne de nouveau 4.600 ha en 1993 (soit près de 25% du périmètre urbain). Le processus s'emballa littéralement jusqu'en 1994 (plus de 6.000 ha non lotis en 1996) puis se ralentit, l'extension dans l'espace devenant moins spectaculaire que l'amorce de densification des nouveaux "quartiers".

Faire rentrer le projet révolutionnaire dans une logique libérale : de la résistance à la capitulation

Après qu'elle eut financé un premier projet en 1978, la Banque mondiale se heurtera à des fins de non recevoir tout au long des années 80. Elle intensifie 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'Etat 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 pas moins de 41 prêts contractés auprès de la seule Banque mondiale pour un montant de près de 670 millions de dollars ! (le budget de l'Etat tourne autour de 210 millions).

Ouagadougou, ville ajustée

⇒ Le 2° PDU (1989)

En gestation depuis 1986, le 2° « projet de développement urbain » devait être transféré du ministère de l'Administration Territoriale à celui des Finances mais il est resté en sommeil jusqu'en 1988. Renégocié fin 89, il 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 compte administratifs, la construction d'hôtels des finances à Ouagadougou et à Bobo Dioulasso et la formation des trésoriers-payeurs. L'étude sur le fichier de parcelles, réalisée à cette date par le cabinet URBAPLAN, relança le projet et, au 1° janvier 1992, les Domaines avaient enregistré les parcelles avec les noms des attributaires dans presque tous les secteurs de Ouagadougou, à l'exception des secteurs 18 et 30. La gestion informatisée du fichier de parcelles doit également permettre de maximiser les recettes

- L'opération d'adressage entraine elle-même dans une opération plus large de mise en place d'un Système d'Information Urbaine (SIU). L'adressage est, à vrai dire, la grande affaire de ce second projet urbain, l'opération, très technique, s'accompagnant d'une réévaluation des contributions mobilières. Il est prévu qu'une assistance technique étrangère (le rôle du Groupe Huit sera décisif dans cette opération d'adressage) 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'adressage 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 (les italiens travaillant à un schéma d'assainissement de Ouagadougou et prévoyant, entre autres opérations, l'assainissement du marigot de Zogona), 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.

- Élaboration du Code des Communes.

Le 2° PDU visait de toute évidence d'abord à renforcer les capacités techniques d'intervention des municipalités appelées à terme à assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux urbains.

⇒ La réforme des dispositifs fonciers et immobiliers (1991-93)

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 80, 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 80 restent cependant la propriété de la SOCOGIB. Cette dernière est privatisée en 1992-93 et les sociétés privées de promotion se multiplient (agence AZIMMO). 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.

⇒ Faso Bara (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 s'est vue doter par la Banque mondiale d'une première enveloppe de 6 milliards de fcfa sur 3 ans, l'Etat 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 comme le montre les chiffres de 1992 pour Bobo Dioulasso : le budget municipal ordinaire 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 de fcfa.

⇒ Le 3° PDU (1991)

Un 3° 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 3° PDU doit en outre poursuivre la mise en place du "système d'information urbaine" et du "fichier de parcelles".

Alors que le 2° PDU fonctionnait à travers une structure ad hoc assurant les fonctions de maîtrise d'oeuvre, le 3° 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 GIE. La "bonne gouvernance" commande désormais que soit recherchée en priorité l'appropriation des équipements à travers la mise en place d'îlots et de comités de salubrité.

⇒ Réforme communale et décentralisation (1993-95)

Un Comité interministériel "planche" sur la réforme communale depuis le début de l'année 1991 et la loi sur l'administration territoriale a été promulguée en juin 1993. On attendra février 1995 pour organiser des élections municipales dans 33 communes. Les observateurs ont relevé qu'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. Pas plus que les précédentes, cette consultation électorale n'a donné lieu à une polarisation ethnique; elle a revanche renforcé la double légitimité sociale et politique de quelques « grandes familles » bien implantées localement. Cette légitimation d'une élite post-révolutionnaire laisse entières deux questions : celle de l'avenir de la décentralisation et celle de la démocratie locale. (Loada et Otayek, 1995)

A Ouagadougou, les cinq communes mises en place en novembre 1988 (Baskui, Bogodogo, Boulmiougou, Nongremassom et Sig-Noghin) ont vu leurs prérogatives réduites aux fonctions d'Etat 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 en 1990. Huit ans plus tard, le véritable transfert de compétences et de ressources au niveau municipal reste à faire. A Ouagadougou, les ressources municipales par habitant n'atteignaient pas 2.500 fcfa en 1992 (pour l'ensemble des communes urbaines du Burkina, le chiffre avoisinait 1.200 fcfa).

Dans un pays qui, depuis une dizaine d'années, rechigne à s'engager dans la voie de la décentralisation, la mise en place récente, auprès du premier ministre, d'une "Commission nationale de décentralisation" (CND) signifie peut-être qu'une telle réforme a enfin atteint le stade de l'intention politique.

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: le primat de la fiscalité foncière et de la réforme de l'institution municipale. L'opération des "1200 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 60 & 70 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 ouagalais.

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 internationaux. La priorité accordée aux instruments de fiscalisation du foncier: (adressage, fichier de parcelles) a été étendue récemment à l'insaisissable "secteur informel" auquel on a essayé d'imposer... la TVA. De nombreux observateurs relèvent une montée préoccupante de la corruption. L'observation mérite d'être méditée: 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.

Bibliographie sélective

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

Jaglin S. *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoirs et périphéries*, Paris, Karthala-ORSTOM, 1995.

Collectif, Le Burkina Faso. *Politique Africaine*, 20, décembre 1985, Karthala.

Collectif, Retour au Burkina Faso. *Politique Africaine*, 33, mars 1989.

Ganne B., Ilboudo E. et alii, *Évolution récente des villes moyennes du Burkina Faso: investissements publics et politique de développement*. Rapport GLYSI, Lyon, mars 1988 (les principales conclusions du rapport figurent dans Ganne B. et Ilboudo E., L'aménagement urbain à l'épreuve du quotidien. *Politique Africaine*, 34, juin 1989).

Déverin-Kouanda Y. *Le corps de la terre. "Moose " de la région de Ouagadougou: Représentations et gestion de l'environnement*. Thèse de doctorat, Université de Paris I, 1992.

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

Figures en annexe

Figure 1 : Carte des secteurs de Ouagadougou

source : CNRS-CNRST-ORSTOM, DGUT, IFU, 1992

Figure 2 : Carte des quartiers de Ouagadougou

source : Somé, B., La restructuration des quartiers spontanés à Ouagadougou, thèse, 1982.

Figure 3 : Les étapes de la croissance spatiale de la ville lotie

Source : Jagln, S. 1995,

CARTE DE
OUAGADOUGOU

Figure n° 8: Carte des quartiers de Ouagadougou

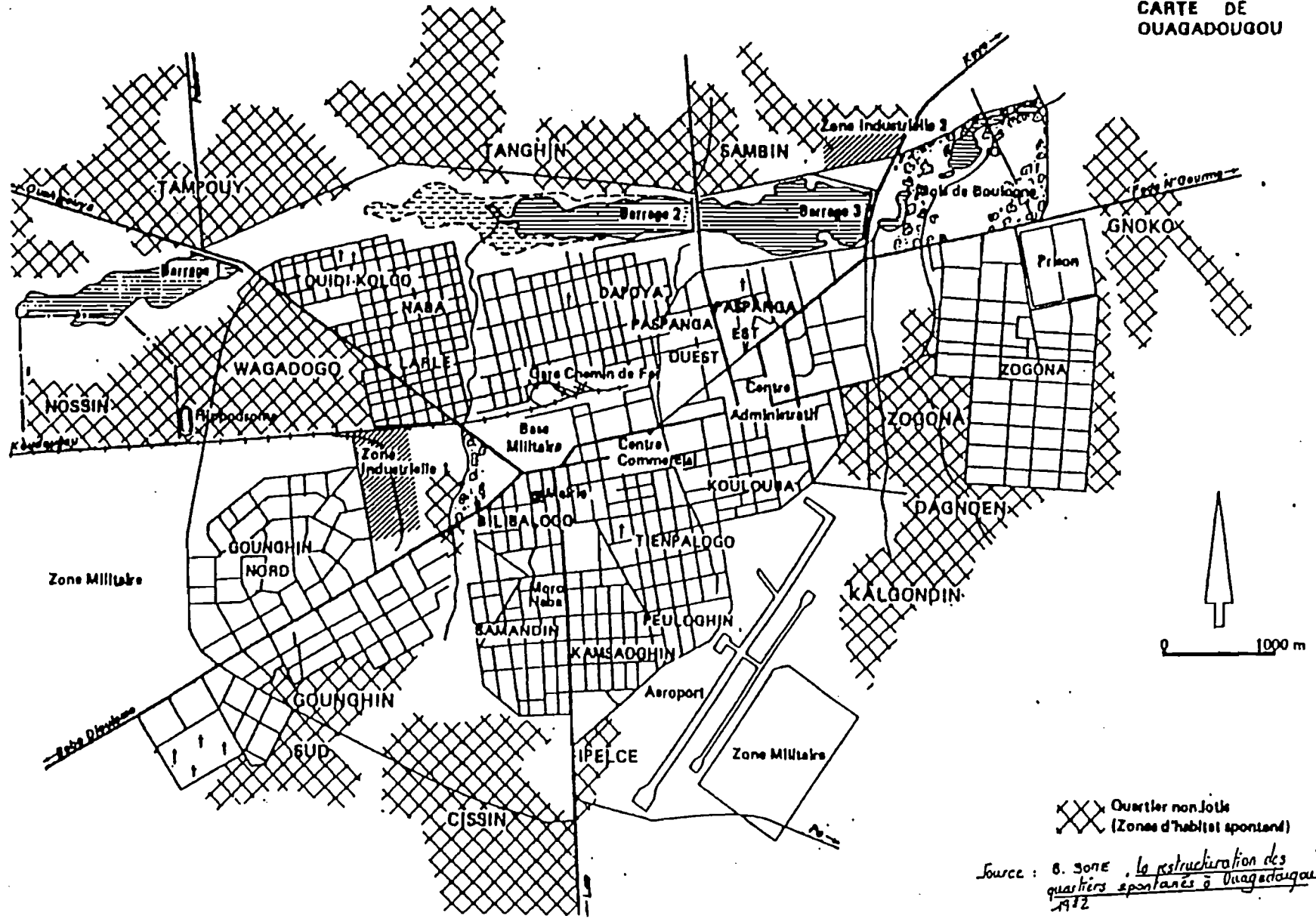
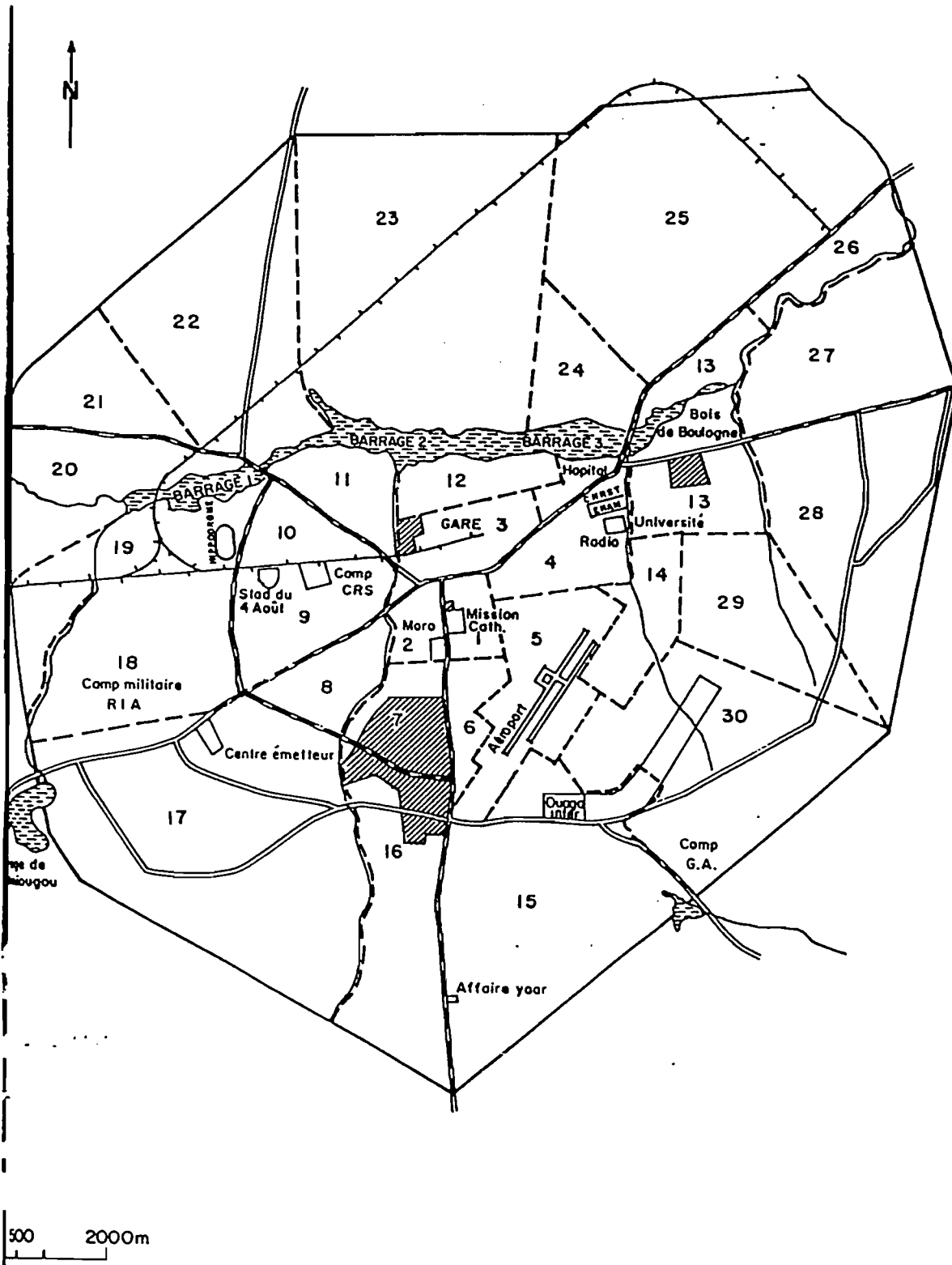


Figure n° 9: Carte des secteurs de Ouagadougou



Le Bris Emile. (1998)

Ouagadougou

In : Dupont Véronique (ed.), Dureau Françoise (ed.), Lelièvre E. (ed.), Levy J.P. (ed.), Lulle T. (ed.) Métropoles en mouvement : les interactions entre formes de mobilité et recompositions territoriales à l'épreuve de la comparaison internationale : atelier international

Paris : IRD, 16 p. multigr. Métropoles en Mouvement : les Interactions entre Formes de Mobilité et Recompositions Territoriales à l'Epreuve de la Comparaison Internationale : Atelier International, Paris (FRA), 1998/12/02-04.