

Annik OSMONT*

DU PROGRAMME A LA REALITE : LA BANALISATION D'UNE OPERATION D'AMENAGEMENT FONCIER A DAKAR

L'opération analysée ici dans certains de ses aspects et sous un angle sociologique, est le projet de "Parcelles assainies" initié en 1972 sur une convention de prêt entre l'IDA (Groupe Banque Mondiale) et le Gouvernement sénégalais, et en cours d'achèvement. On ne reviendra pas sur les caractéristiques globales et les enjeux de ce projet, qui ont déjà été analysés ailleurs. Rappelons seulement que les objectifs du projet, évalué en 1971, étaient ainsi définis :

- *démontrer que l'on pouvait appliquer dans le domaine du logement des solutions acceptables et financièrement accessibles aux populations, autres que les solutions classiques ;*
- *mobiliser l'épargne privée pour la construction de logements ;*
- *mettre en place une capacité institutionnelle permettant de planifier et de mettre au point des projets semblables dans d'autres régions urbaines (Banque Mondiale).*

Les composantes du projet étaient les suivantes :

- *la création à Dakar de 14 000 parcelles sur 400 ha., pourvues d'équipements collectifs, pouvant accueillir 140 000 personnes, et une opération semblable à Thiès sur 60 ha. (1200 lots) ;*
- *une assistance technique pour préparer les plans détaillés et aider à exécuter le projet ;*
- *une définition des critères d'aménagement des quartiers et la réalisation d'un projet-pilote dans ce secteur.*

Tout le monde, en 1982, date des rapports d'achèvement du projet, est d'accord pour considérer qu'il a rencontré d'énormes difficultés. Quant au résultat final, on ne peut l'apprécier que très partiellement, puisque la phase opérationnelle concrète n'est pas encore achevée. D'autre part l'ensemble de l'opération (habitants compris) est encore sous la tutelle de l'OHLM. Il pouvait donc être intéressant à la fois

* *Sociologue, Université de Paris VIII*

de mettre au jour et de mesurer les décalages entre le programme et la réalité de l'opération, et au-delà, d'analyser les modalités d'une banalisation de cet espace programmé dans l'ensemble urbain dakarais.

L'essentiel de mon propos est donc centré sur l'analyse de quelques-uns des résultats d'une enquête réalisée en 1983 avec l'aide d'un agent de l'OHLM (et en accord avec cet organisme), et d'un groupe d'élèves de l'Ecole d'Architecture et d'Urbanisme de Dakar. Une enquête par questionnaire a été menée auprès de 105 familles d'attributaires de la première tranche, accompagné d'un relevé des parcelles. Cette enquête a été complétée par des entretiens avec des responsables d'associations d'attributaires, avec des techniciens de l'OHLM, et par référence à des documents du projet : études préliminaires, rapports intermédiaires, rapport d'achèvement.

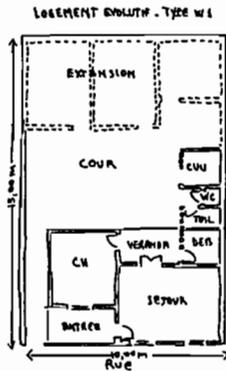
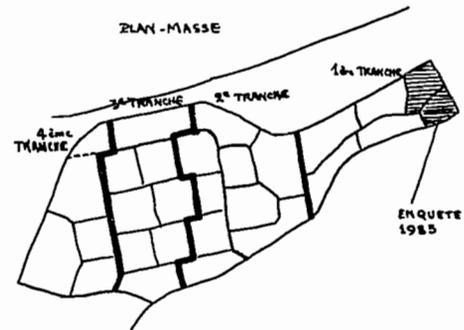
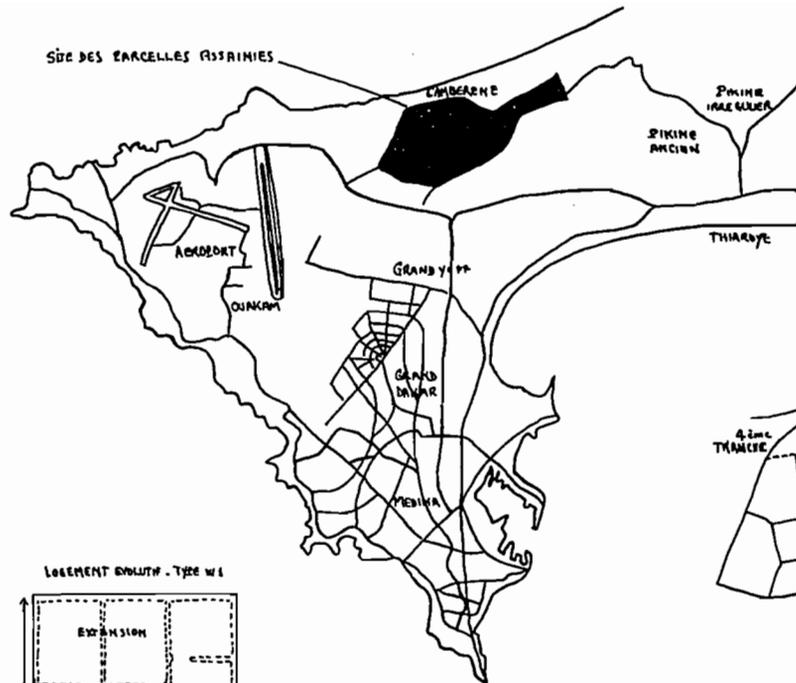
Pour le choix de l'échantillon, je me suis appuyée sur la structure communautaire mise en place par l'OHLM : chaque tranche du programme (qui en compte quatre) est divisée en unités de voisinage, elles-mêmes divisées en sections : les lots d'une section sont attribués en totalité aux membres d'une association d'acquéreurs de parcelles. Dans les deux premières unités de voisinage de la première tranche, j'ai retenu cinq associations, représentatives des deux principaux types repérés sur le site (il y avait 242 associations en 1983) :

- deux associations de type professionnel : les Chauffeurs de taxi de la Gare (CTG), plus proches du secteur informel que de l'artisanat, et les Dockers du port de Dakar, tous salariés. La première pré-existait à l'opération.

- deux associations constituées dans des quartiers dakarais, l'un proche du centre - Nimzatt I - et l'autre périphérique - Grand Medine -.

- une association d'originaires d'une région du Sénégal : Le Foyer du Saloum. Celle-ci également pré-existait à l'opération.

Le "territoire" de ces cinq associations représentait 274 parcelles. Compte tenu de l'objectif de l'enquête, je n'ai retenu que les parcelles dont les propriétaires-résidents étaient les attributaires d'origine. Ceux-ci étaient 128, sur lesquels 105 étaient effectivement installés sur le site. C'est cet échantillon qui a fait l'objet de l'enquête.



OPERATIONS DE PARCELLES ASSAINIES
DAKAR - SENEGAL

DE LA POPULATION CIBLE A LA POPULATION ACTUELLE

On ne peut être que frappé de l'importance de la mobilité dans l'échantillon enquêté : après une période de six ans en moyenne (les attributions ont été faites en 1976/1977), on trouve 46,7 % des attributaires d'origine ayant effectivement réalisé une construction. Un petit nombre de ceux-là n'avaient pas encore emménagé en 1983. Au moment de l'enquête, il n'était pas possible de connaître pour les autres parcelles la répartition entre celles qui étaient plus ou moins abandonnées par l'attributaire d'origine, celles qui étaient occupées par des locataires, et celles qui avaient de nouveaux propriétaires.

La spéculation foncière et immobilière explique sans doute pour partie cet important mouvement de population. Il suffit d'ailleurs d'observer le groupe des agents immobiliers "clandestins" et autres intermédiaires qui attendent le client en un lieu connu de tous, très proche de la case de l'administration des Parcelles assainies, pour savoir que les tractations et transactions sont nombreuses, et peuvent au passage donner lieu à quelques escroqueries.

La Banque Mondiale estimait quant à elle en 1982 le prix moyen de revente d'une parcelle à 640 000 F.CFA, ce qui représente une plus-value importante par rapport à un prix d'achat qui allait de 95 000 à 220 000 F.CFA en 1975. Cela témoigne d'une très forte pression foncière, qui a fortement contribué à valoriser l'images des Parcelles assainies ces dernières années, et constitue une incitation croissante à la revente.

Cependant il faut rapprocher ces données de celles qui concernent les revenus de la population enquêtée. On sait en effet qu'à l'origine le projet était destiné aux ménages trop pauvres pour pouvoir bénéficier des logements de type HLM, soit ceux dont les revenus variaient entre 12 500 et 37 000 F.CFA, et qui représentaient en 1972 80 % de la population dakaraise. En 1981, il y avait encore 44 % des ménages dakarais qui avaient un revenu inférieur à 38 500 F.CFA, alors que dans notre échantillon de 1983 ils ne sont que 16 % à déclarer moins de 36 000 F. CFA de revenus mensuels. En revanche 47,9 % des ménages enquêtés déclarent un revenu de plus de 50 000 F.CFA, alors que le plafond de ressources des attributaires était établi en 1981 à 55 000 F.CFA. Ces indications sont à comparer avec celles qui sont données dans un rapport intermédiaire, signalant que 50 % de ceux qui construisent sur le site en 1980 ont un

revenu supérieur à 50 000 F.CFA.

On peut donc faire l'hypothèse que les plus pauvres des attributaires ont été obligés de renoncer à l'opération, notamment pendant la période où aucun système de prêt à la construction n'existait, jusqu'en 1979.

On est conduit à une seconde hypothèse, selon laquelle le plafond de ressources a été dépassé pour beaucoup d'attributaires. Cela est sans doute à rapprocher du fait que depuis le début des années 70 le déficit en logements économiques a été aigu, ce qui a engendré une pression croissante sur les parcelles assainies, de la part de couches moyennes dont c'est le seul espoir de pouvoir se loger. Il est dès lors vraisemblable que les responsables de la sélection aient été conduits à assouplir quelque peu les critères de sélection des candidats.

Quoi qu'il en soit, la population-cible a en partie disparu. Les rapports intermédiaires avaient déjà relevé un glissement vers le haut en 1978. A la demande de la Banque Mondiale, l'OHLM avait resserré ses modalités de sélection, et en contre-partie avait obtenu un financement complémentaire pour pouvoir accorder des prêts à la construction. Cependant cette mesure, à son tour, a entraîné de nouveaux glissements de la population cible. De nombreuses sources font état d'une très forte augmentation du prix des matériaux de construction, notamment du ciment, pour expliquer que nombre d'attributaires n'aient pu entreprendre ou achever une construction évaluée en moyenne à 1,5 million CFA au début des années 80, avec un prêt atteignant à l'époque 475 000 F.CFA.

L'ensemble de ces phénomènes, en tout cas, montrent que la banalisation de la population, dans sa structure socio-économique, est largement entamée, et a même été anticipée à certaines époques de la réalisation de l'opération.

Faut-il y voir des erreurs de programmation, ou un laxisme des responsables sénégalais ? La Banque Mondiale, attachée à la cohérence interne du programme par rapport aux objectifs généraux (loger les pauvres), avance dans ses commentaires les deux explications. Il convient toutefois de dépasser ce niveau d'argumentation, et de se demander si l'OHLM, par force confronté à une population réelle et non programmée, n'a pas été contraint de tenir compte tout simplement de la structure des rapports sociaux, et plus largement de la structure de la société sénégalaise. On ne peut expliquer autrement, par exemple, le fait que la dis-

tribution des Parcelles assainies n'ait pu empêcher une distribution massive de lots à des fidèles d'associations musulmanes puissantes, à une époque où a sévi au Sénégal une vague d'intégrisme religieux. Il est connu de tous que cette distribution s'est faite sans tenir compte des critères sophistiqués de sélection. Il est clair aussi que les responsables sénégalais de l'opération étaient en désaccord, dès le début, avec les objectifs de la Banque : pour eux en effet un des objectifs prioritaires était de libérer des terrains en centre ville, destinés entre autres à la réalisation d'équipements commerciaux, et d'attribuer en compensation des lots en périphérie à la population déguerpie. C'était la procédure suivie jusque là, depuis la création du premier lotissement périphérique de Pikine en 1952. Il semble donc que peu à peu c'est le modèle antérieur qui a prévalu. Un autre objectif était d'ordre urbanistique : le projet permettait d'anticiper les phénomènes de croissance urbaine et démographique, et de résorber, en partie, le déficit en logements économiques destinés jusqu'alors en majorité aux couches moyennes, notamment aux fonctionnaires. Dans ces conditions, il ne pouvait être question pour l'agence d'exécution du projet de se conformer avec rigueur à une rationalité qui lui était largement étrangère.

Le gouvernement sénégalais pouvait-il se prévaloir de sa propre rationalité ? Le rapport d'achèvement rédigé par le Sénégal se contente de noter : *"la stratégie nouvelle développée par la Banque ne rencontrait pas en face d'elle une stratégie sénégalaise aussi clairement définie... Entre les deux démarches, la différence est de rationalité"*.

CONCEPTION ET USAGES DE L'HABITAT

Là encore, on peut constater un certain nombre de décalages entre la conception que se font de l'habitat la Banque Mondiale, l'OHLM et les bénéficiaires de parcelles.

Pour la Banque, qui visait à fournir à une population démunie du terrain à construire et un minimum de services urbains, l'abaissement des normes d'urbanisme était le meilleur moyen de rendre l'opération financièrement accessible à la population visée. C'est pourquoi la surface des lots avait été fixée à 150 m² (l'usage commun était alors de 200 m² dans les lotissements publics), et il était prévu des services urbains collectifs : latrines publiques, éclairage public et bornes-

fontaines pour une majorité de lots (75 % environ). Les experts recommandaient l'utilisation de matériaux peu coûteux, et un mode de construction évolutif, pour étaler dans le temps l'investissement humain et financier. Et pour faciliter une installation rapide sur le terrain, il fallait permettre l'emménagement dans des bâtiments provisoires : les fameuses baraques en bois bien connues des quartiers sous-intégrés de Dakar.

L'OHLM a repris, du moins officiellement, ces objectifs. Cependant, si la taille des parcelles a été effectivement appliquée, on observe que les parcelles de grande taille (220 m², initialement prévues pour des usages résidentiels et professionnels devant faciliter l'installation sur le site de médecins, d'infirmiers, etc), ont été pratiquement toutes attribuées à des fins strictement résidentielles, et pour quelques unes, à des commerçants. Mais surtout, l'OHLM n'a jamais encouragé l'installation des baraques sur le site : sur les 274 parcelles des unités de la première tranche de mon enquête de 1983, je n'ai rencontré qu'un seul cas où la parcelle était occupée par une baraque en bois. Il semble que les responsables ont dès le début voulu éviter toute "bidonvillisation" du quartier, ce qui d'ailleurs était en cohérence avec les opérations de résorption entreprises par ailleurs, donnant lieu régulièrement à des déguerpissements. Les délogés se voyant alors (jusqu'en 1976 au moins) attribuer un lot dans des lotissements administratifs périphériques avec obligation de mise en valeur dans un délai de deux ans, on voit mal comment l'OHLM aurait pu établir des dispositifs différents dans l'opération Banque Mondiale.

Il n'était pas non plus dans l'esprit des attributaires d'être des lotis au rabais. Tout d'abord une longue habitude des déguerpissements (depuis le début de la colonisation) a établi une solide tradition selon laquelle on ne se sent vraiment en sûreté sur sa parcelle - même, et surtout peut-être, lorsqu'elle a été attribuée par la puissance publique -, que quand on a effectué une construction "en dur", c'est-à-dire en parpaings de ciment, témoignant ainsi de la sacro-sainte mise en valeur.

Cependant la cible, ne pouvant obtenir de prêts, ne pouvait pas non plus construire, faute d'une épargne suffisante. Aussi après une période de flottement de plusieurs années (jusqu'en 1977), il fallut bien se rendre à l'évidence, et mettre sur pied un système de crédit à la construction. D'abord destiné au seul achat des matériaux (montant maximum cent

mille F.CFA), en 1977, le système de crédit fut progressivement étendu pour permettre la construction d'une maison de deux pièces de type évolutif, dont le coût fut estimé à 350 000 F.CFA, puis à 580 000 F.CFA en 1982.

C'est seulement lorsque ces dispositions furent prises que le site se remplit de chantiers, pour atteindre un rythme de 500 mises en chantier par trimestre en 1982. On estimait alors que la zone du projet pourrait être totalement occupée en 1986, et que sur un total de 12 220 maisons, on en aurait 3 900 financées par un prêt.

J'ai pu vérifier dans l'échantillon de 1983, que les attributaires résidents avaient tous bénéficié d'un prêt, et qu'ils ne se sont installés que lorsque ce qu'ils considéraient comme un logement minimum, à savoir deux pièces pour la grande majorité, fut terminé, au moins pour le gros oeuvre. De ce fait, et en raison de la situation financière très tendue dans laquelle se sont trouvés beaucoup d'entre eux, les installations se sont étalées pour l'essentiel, sur une période de 4 ans, de 1978 à 1982, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

| ANNEE D'INSTALLATION | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | TOTAL |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Nombre d'attributaires | 2 | 15 | 22 | 20 | 20 | 18 | 3 | 100 |

Dans les constructions existantes, on observe en 1983 une moyenne de 3,8 pièces par maison, soit presque le double de ce qu'on avait imaginé. Il y avait en outre 52 pièces en construction, ce qui porterait assez rapidement la moyenne à 4,3 pièces par maison. Dans de nombreuses parcelles existaient des fondations visibles, et des matériaux stockés en vue d'extensions futures, voire d'élévations d'un second étage.

En revanche, de nombreux occupants ne disposaient pas de sanitaires construits (35 contre 70 ayant réalisé la douche et les WC), et un nombre encore plus élevé (51), ne disposait pas de cuisine. Dans le cas où les sanitaires étaient construits, ils n'étaient pas pour autant pourvus de branchement d'eau.

C'est donc de toute évidence la possession d'un abri minimum qui commande l'emménagement, et le besoin d'importantes surfaces habitables qui commande l'évolution de la construction. D'ailleurs l'enquête a largement mis en lumière que pour la plupart des attributaires le projet réalisé, dans sa phase actuelle, ne représente qu'une partie du projet envisagé, ... ou rêvé.

Cela montre aussi que la construction évolutive a été pleinement intégrée par la population. Mais n'est-ce pas le mode de construction le plus répandu en ville ? C'est sans doute le point où le consensus a le mieux fonctionné entre la Banque, l'OHLM et la population. Mais s'il y a eu construction évolutive, les modalités n'ont pas été celles prévues au départ : il s'agissait dans l'esprit de la Banque de favoriser la mobilisation de l'épargne individuelle, et non de subventionner par des crédits bonifiés (à 8 % d'intérêt) du logement social. Sur ce point la Banque n'a pas eu gain de cause.

On constate par ailleurs que s'il y a eu inflation dans la taille des logements, il y a eu inflation aussi du prix de revient des habitations. Alors que la Banque Mondiale avait recommandé en 1977 un système de logements modestes à 1 pièce, 2 pièces évolutives, dont le coût était estimé de 163 000 à 560 000 F.CFA, l'OHLM, par l'intermédiaire de la section d'action communautaire, proposait des plans-type de logements dont le prix variait de 790 000 à 1 450 000 F.CFA. En 1978, l'enquête menée auprès des premiers constructeurs établissait que les maisons bâties coûtaient de 1 450 000 à 3 500 000 F.CFA. Dans mon enquête de 1983, les chiffres sont confirmés : la moyenne s'établit à 2 500 000 F.CFA pour une maison de presque 4 pièces.

Mais cette erreur de programmation, ou ce défaut de réalisme a eu forcément des conséquences : on peut expliquer le départ d'un certain nombre d'attributaires par l'incapacité où ils se sont trouvés de réaliser leur projet de construction, soit parce qu'ils ont attendu trop longtemps le prêt, soit parce que celui-ci, trop faible, ne leur permettait pas d'aller au-delà des fondations et des quatre murs. Au total cela représente pas mal de gaspillages, de mécomptes, d'échecs, et de satisfaction différée.

Autre source de gaspillage : l'absence de véritable assistance technique à la construction. Le système préconisé, pour être efficace, supposait le recours à l'auto-construction, qui en l'occurrence devait être

assistée par le Service d'Action Communautaire (le SAC). Or les modalités mises au point se sont trouvées totalement bureaucratiques : pour obtenir le prêt en matériaux, il fallait avoir recours à un tâcheron agréé par l'OHLM. Le prêt se présentait sous la forme de bons de matériaux dont le tâcheron prenait livraison dans des magasins en principe installés sur le site. Le tâcheron réalisait alors la construction correspondant aux matériaux obtenus. Dans tout cela, en fait, pas la moindre auto-construction. Le SAC n'avait les moyens humains semble-t-il, que pour aider les candidats à choisir leur plan-type, et contrôler la construction sur le terrain. Dès lors le bénéficiaire et le tâcheron se sont retrouvés seuls, dans des relations contractuelles d'un type totalement nouveau pour eux. D'où les très nombreuses difficultés mentionnées par les enquêtes : abandon du chantier par le tâcheron, détournements de matériaux, mauvaise qualité des dosages, ... Seuls s'en sont bien sortis ceux qui auparavant avaient déjà quelque expérience dans le bâtiment, qui pouvaient contrôler eux-mêmes et les dosages et les activités du tâcheron, ou qui, contournant le règlement ont réussi à traiter directement avec un tâcheron de leur connaissance, selon un type de contrat connu depuis fort longtemps, et toujours verbal, selon lequel pour un prix forfaitaire de main d'oeuvre convenu d'un commun accord, le propriétaire achète les matériaux et le tâcheron exécute le travail sous le contrôle direct du contractant. Il apparaît que ceux qui ont eu recours à ce système, non seulement ont pu réaliser des économies, mais ont eu beaucoup plus la maîtrise de leur projet et surtout de son évolution.

Ces différentes erreurs dans le programme puis dans la réalisation ont eu, enfin, des effets cumulatifs : en raison des départs d'un certain nombre d'attributaires, des reventes de parcelles, de la mise en location de maisons dont les propriétaires n'arrivaient plus à payer les échéances, les nouveaux venus ont pu déployer des stratégies individuelles où la maison n'est plus un patrimoine en voie de constitution, mais un bien immobilier dont on tire profit. Dès lors il convient que ce bien soit conforme aux autres produits du marché : il faut notamment que la maison soit pourvue de branchements individuels. On peut sans doute expliquer, en grande partie de cette manière l'afflux de demandes d'équipements individuels qui, parce qu'ils viennent après coup, sont forcément beaucoup plus chers : on parlait en 1983 de 300 000 F.CFA pour un branchement d'électricité soit deux à trois fois le prix de la parcelle.

La SAC avait d'ailleurs entrepris de regrouper les demandes individuelles afin d'obtenir des prix moins élevés à l'unité. Au total parmi les personnes enquêtées en 1983, toutes, rappelons-le, propriétaires d'origine, j'ai relevé :

- 46 % branchés à l'eau courante.
- 39 % ayant l'électricité.
- 15 % branchés sur l'assainissement ou ayant une fosse septique.

Ainsi, dans le domaine de la conception du logement, il y a eu méconnaissance assez importante des réalités socio-économiques locales de la part de la Banque. Il faut en contrepartie souligner que les responsables sénégalais n'ont peut-être pas su, ou pas voulu, rendre sensibles leurs interlocuteurs à ces réalités. Or celles-ci ont peu à peu pris le pas sur une programmation, rationnelle certes, mais définie dans l'abstrait. Après coup la Banque a d'ailleurs regretté de n'avoir pas suffisamment associé les autorités sénégalaises à la préparation du projet. Sans doute les responsables locaux auraient-ils mieux apprécié la logique et les objectifs de la Banque, mais en retour les experts de cet organisme auraient peut-être pu mieux saisir les logiques et les stratégies locales.

STRUCTURE FAMILIALE ET DENSITE DE PEUPEMENT

Le programme initial avait prévu une densité moyenne de 10 habitants par parcelle. Or, à ma grande surprise, cette moyenne était déjà dépassée en 1983, pour les propriétaires résidents d'origine.

La densité de peuplement a été évaluée par parcelle, en fonction du nombre de pièces habitables, de la structure familiale, et de la date d'installation.

A ce stade de développement du projet, on constate que la densité par parcelle dépasse déjà en moyenne ce qui était prévu : 11,9 personnes par parcelle au lieu de 10.

On voit également une progression marquée de cette densité selon que les familles se sont installées avant ou après 1981 : 12,5 personnes par parcelle au lieu de 11.

| | Nbre de familles | Nbre de résidents permanents | Taux d'occupation des parcelles |
|--------------------------------|------------------|------------------------------|---------------------------------|
| Familles installées avant 1981 | 59 | 739 | 12,5 |
| Familles installées après 1981 | 41 | 453 | 11,1 |
| Total (SNR) | 100 | 1192 | 11,9 |

Densité de peuplement en fonction de l'ancienneté de résidence.

Mais les variations sont encore plus importantes selon la typologie des familles. Dans le tableau ci-dessous, on a distingué quatre types de famille :

- les familles simples, c'est-à-dire les familles monogames réduites aux parents et aux enfants non mariés.
- les familles simples élargies : familles monogames comprenant en outre des ascendants, des collatéraux et autres personnes hébergées.
- les familles composées : familles polygames comprenant les parents (co-épouses et époux) et les enfants.
- les familles composées élargies : familles polygames augmentées des autres parents et hébergés.

Il existe là aussi des variations importantes selon la structure familiale : la densité de peuplement varie de 8,1 pour les familles simples à 14,3 personnes par parcelle pour les familles polygames élargies. Toutefois pour nuancer cette constatation, il convient de préciser que, selon toute vraisemblance, un certain nombre de familles considérées ici comme simples sont en fait des fragments de familles composées dont le chef de famille réside aux Parcelles assainies avec une de ses épouses, les autres résidant ailleurs sans avoir été mentionnées dans les réponses au questionnaire, ou bien réside principalement ailleurs et vient rendre visite aux épouses résidant aux Parcelles assainies. Ce dernier

ystème a été mentionné à quelques reprises durant l'enquête, mais a été très certainement sous-estimé par nombre d'enquêtés.

| | Nbre de familles | Nbre de résidents permanents | Taux d'occupation des parcelles |
|-----------------------------|------------------|------------------------------|---------------------------------|
| Familles simples | 17 (16,2%) | 137 | 8,1 === |
| Familles simples élargies | 41 (39,0%) | 476 | 11,6 |
| Familles composées | 15 (14,3%) | 179 | 11,9 |
| Familles composées élargies | 32 (30,5%) | 458 | 14,3 ==== |
| Total (1) | 105 (100 %) | 1250 | 11,9 |

Densité de peuplement selon les structures familiales.

En ce qui concerne le taux d'occupation par pièce habitable, on constate une moyenne de 3,3 personnes par pièce lorsqu'on rapporte au nombre de pièces la totalité des occupants : résidents permanents, visiteurs, et locataires identifiés. Si l'on ne considère que les résidents permanents, le taux d'occupation est alors de 3,15 par pièce.

(1) Si l'on comptait parmi les occupants les quelques 13 locataires avoués (et probablement sous-estimés) et les 48 "visiteurs" dont la visite est à durée indéterminée, on arriverait à une densité moyenne de peuplement de 12,5 personnes par parcelle.

A noter qu'ont été comptées comme pièces d'habitation, pour 25 d'entre elles, des débarras, quelques garages utilisés comme chambres, et quelques abris en matériaux précaires. Il faut noter aussi que dans la plupart des cas les salons servent de chambre à coucher, au minimum pour le chef de famille, ou pour des visiteurs temporaires. Toutes les pièces, à l'exception des cuisines et pièces de service ont été comptées comme chambres.

On constate aussi que la densité du bâti, mesurée ici par le nombre moyen de pièces par maison et donc par parcelle, croît en même temps que croît la taille de la famille : s'il y a davantage de personnes par famille après 1981, le nombre moyen de pièces a augmenté, et passe de 3,5 pour les plus récemment installés à 3,96 pour les plus anciens. Au total, la densité d'occupation (nombre de personnes par pièce habitable) demeure remarquablement constante : 3,15. L'évolution du bâti peut donc apparaître comme une adaptation progressive à l'augmentation de la taille de la famille et à ses besoins d'extension.

Mais quelques distorsions apparaissent dans cette évolution, selon le type de famille :

- pour les familles simples qui dans l'ensemble sont les plus récemment installées, la densité d'occupation - 2,53 personnes par pièce -, est la plus basse.

- pour les familles composées, en moyenne plus anciennes, la densité d'occupation, 3,72 personnes par pièce, est la plus élevée. Il semble dans ce cas l'évolution de la famille soit beaucoup plus rapide que la capacité du chef de famille à agrandir sa maison. Très souvent une chambre au moins est occupée par 5 personnes au minimum, et parfois jusqu'à 10 personnes, des enfants pour la plupart.

- dans le cas des familles élargies, la logique est quelque peu différente : si on a bien alors les familles les plus nombreuses (14,3 personnes par famille), ce sont également celles où la solidarité familiale a joué le plus grand rôle : la mise en commun des moyens a incontestablement permis d'augmenter plus rapidement le nombre de pièces, et donc la capacité d'hébergement : celle-ci passe à 4,4 pièces par maison. On revient alors à une densité d'occupation plus proche de la moyenne : 3,23 personnes par pièce.

Ces quelques données sur l'évolution de la structure familiale et du peuplement des parcelles confirme ce que notre équipe de recherche

Ousmane fait d'un terrain deux coups

Ousmane Thiaw, lui est chauffeur et à 35 ans, il se dit actuellement en chômage. C'est pour avoir vendu deux fois un seul et même terrain à deux clients différents qu'il était bien devant la barre. La partie civile, El Hadj Yandé Diop explique l'acrobatie de Thiaw avec forces détails. El Hadj Yandé raconte qu'il devait payer un terrain pour son fils et qu'il est tombé sur le sieur Thiaw. Ce dernier, moyennant 300.000 frs lui vendit une parcelle sise aux «Parcelles assainies», et ce, sur la base d'un acte de vente en bonne et due forme, assortie même d'un plan des lieux. Seulement l'on croit que la parcelle n'était pas du tout saine, car alors qu'il s'apprêtait à élever les fondations, El Hadj Yandé Diop se fera interpeller par le sieur Mor Diouf qui lui tint ce langage : «La parcelle n'appartient, Thiaw me l'a déjà vendu et voici l'acte de vente».

Voilà les faits, reconnus du reste

par Ousmane Thiaw qui, pour se justifier, révèle qu'il devait de l'argent à Mor Diouf et lui a «donné» le terrain en guise de paiement. Seulement comme lui Thiaw se trouvait en chômage, il a succombé à la tentation lorsque El Hadj Yandé s'est présenté. Autant dire qu'il a fait d'un terrain deux coups.

Pour M^e Makické Niang, avocat de la partie civile, Ousmane Thiaw, ne travaillant pas, a choisi de survivre en escroquant son prochain, notamment son client, El Hadji Yandé Diop. Ce dernier selon M^e Niang avait le choix entre plusieurs terrains, mais il a jeté son dévolu sur celui de Thiaw, et maintenant il était en train de tout perdre. M^e Niang trouve que le préjudice est constant et qu'il est matériel, car le vendeur savait en vendant, que le terrain avait déjà un propriétaire.

Fort de ces arguments, M^e Niang a réclamé le remboursement des

300.000 frs et 200.000 de dommages et intérêts. Pour le substitut du procureur, Mme Ngom, les faits sont constants : Thiaw a escroqué en employant des mensonges et de faux papiers. Mme Ngom a requis contre lui 6 mois avec sursis.

Quant à l'avocat de Thiaw, M^e Maurice Camara après avoir dénoncé le système d'acquisition des terrains, fait de telle sorte qu'il favorise l'écllosion des escrocs, il a demandé que les dommages et intérêts soient ramenés à un proportion raisonnable. Puis arguant que son client est un délinquant primaire il a invité le tribunal à le condamner à une peine légère.

Finalement la présidente, Mme Sow a condamné le prévenu à 6 mois avec sursis et a ordonné la restitution des 300.000 frs. Thiaw en outre paiera 100.000 frs de dommages et intérêts à El Hadj Yandé Diop.

"Le Soleil" (quotidien sénégalais) des 30-31 Octobre 1982

(E.Lebris, A.Marie, A.Osmont, A.Sinou) a mis au jour sur d'autres terrains d'enquête, à savoir que la structure familiale élargie demeure pour longtemps encore le mode dominant de groupement familial, notamment dans les couches sous-moyennes de la population urbaine, celle qu'on trouve dans ce type d'opération. Sans revenir sur des hypothèses émises ailleurs, on peut mettre au compte, entre autres, de l'incitation à recourir à une épargne familiale large, l'évolution constatée dans l'opération des Parcelles assainies. Bien sûr on peut généraliser ; il faudrait faire des observations multipliées dans la durée, et faire des comparaisons entre la population enquêtée, qui est constituée de propriétaires résidents dont l'objectif dominant est la constitution d'un patrimoine, et celle des nouveaux venus, qui ont racheté des parcelles, et qui semblent avoir une stratégie plus immobilière et de profit.

Quoi qu'il en soit, il faudrait tenir compte dans ce type de projet mode d'évolution réel, et non pas programmé abstraitement, des structures familiales. En effet, si une telle évolution devait se poursuivre, on s'apercevrait rapidement qu'on risque d'aboutir à des densités de peuplement très importantes, étant donné la petite taille des parcelles. Ou bien les propriétaires seront obligés de faire des travaux coûteux pour élever un étage supplémentaire, compromettant alors l'usage, pourtant indispensable dans ces conditions de peuplement, de la cour. On risque enfin d'avoir un sous-équipement collectif extrêmement accentué, et difficilement rattrapable, puisqu'il n'aura pas été programmé.

LE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE : UN MYTHE ?

Un des principes de base de la stratégie du projet était, si l'on se réfère au rapport d'achèvement : *"faire supporter le financement de la construction des habitations par les ménages au lieu du secteur public en organisant l'auto-construction, l'entraide dans les travaux et l'auto-financement grâce à l'épargne des familles"*. Cela pour répondre également à l'objectif de répliquabilité.

La participation était donc au programme.

Sur un plan institutionnel, il était prévu à ce titre :

- La mise au point d'un règlement de construction autorisant l'utilisation de matériaux peu coûteux sur le site, et conformes aux dispositions du code de l'urbanisme.

- L'élaboration de statuts-type pour les coopératives d'habitat chargées de recouvrer les sommes dues au titre de la vente des parcelles, d'organiser l'épargne et l'accès du crédit, regroupées sous l'appellation "Association d'acquéreurs de parcelles".

- La création d'une "Section d'Assistance aux Communautés" (la SAC); adjointe à la Direction des Parcelles assainies, constituée de personnels détachés de la Direction de la Promotion Humaine.

Ainsi, le développement communautaire fut une idée, voire une idéologie. Ce fut aussi un cadre institutionnel.

Comment a-t-il fonctionné ? La procédure était la suivante :

- des appels ont été lancés, notamment à la radio, à partir de 1973, pour que se constituent des associations d'acquéreurs de parcelles. Les appels provenaient de l'équipe technique de projet, et les associations, de différents types comme on l'a vu, se sont formées avec leur assistance. Parfois elles pré-existaient à cette phase d'émergence ;

- une fois l'association identifiée, et sa candidature posée, il y avait déjà appel à cotisations, qui étaient versées sur un compte ouvert pour chaque association à la BNDS (Banque Nationale de Développement du Sénégal). A ce stade les associations comptaient une centaine de membres;

- commençaient alors les enquêtes pour la sélection des candidats, qui éliminaient ceux qui ne répondaient pas aux critères (de revenus, de non propriété, etc.). Par exemple à ce stade, une des associations de mon enquête, qui comptait 80 membres à sa création, n'en avait plus que 49 après ces éliminatoires ;

- venait alors la phase d'inscription, pendant laquelle chacun cotisait toujours. L'OHLM prélevait du compte commun les 8 % d'apport initial pour l'achat des parcelles, et le reste était réparti au crédit de chacun des attributaires au prorata de leurs versements : certains avaient payé leur parcelle dès le début de l'opération, d'autres en partie seulement.

En fait, à partir de là, il n'y avait plus de véritable association, si ce n'est sur un plan strictement formel, puisque les relations s'établissaient maintenant individuellement et directement avec l'OHLM.

D'autre part, en l'absence d'assistance technique réelle, il n'y a pas eu d'organisation commune du travail. Là encore, le système du contrat passé entre le constructeur et le tâcheron agréé excluait en fait une organisation en commun des chantiers. Dans certaines associations on

a essayé de continuer à cotiser pour financer la construction, mais cela n'a pas dépassé le stade embryonnaire.

Une fois acquis le principe d'un prêt à la construction, ce qui restait de structure communautaire était abandonné, le prêt étant par définition individuel, donnant lieu à un contrat écrit avec l'administration. Comment s'entraider pour des chantiers individuels, qui au surplus ne démarrent pas en même temps ?

Dès lors l'association ne se réunit plus guère que pour choisir les plans-type, avec l'aide de la SAC. Pour le reste, chacun se débrouille à son rythme.

En fait, même dans les cas où préexistait une association informelle d'entraide, il n'a pas été possible de la prolonger jusqu'à la coopérative de construction : en effet pendant la phase d'inscription et surtout de sélection, s'est posé le problème de ceux qui en étaient écartés, ce qui a eu pour effet de déstabiliser le groupement, de créer des frictions et des rancoeurs. L'association, qui était libre auparavant, ou qui en se créant se considérait comme telle, devient, au moment de l'attribution, une association obligée, simple maillon institutionnel dans l'organigramme du projet.

Sur le terrain, il n'y a pas pour autant vide social. D'une part, ceux qui ont racheté des parcelles, en nombre élevé, ont un problème d'intégration. D'autre part, il faut engager des actions revendicatives pour obtenir des équipements. Les associations programmées peuvent difficilement assumer ce rôle, que ne lui reconnaît pas l'administration de tutelle.

On voit donc apparaître toutes les formes d'association de type classique, courant : associations religieuses, politiques, d'originaires, sportives, etc., qui côtoient une association d'attributaires, ou, le plus souvent, la traversent.

Les découpages et les clivages ne sont plus ceux qui ont été prévus sur les plans : c'est la fréquentation de telle mosquée qui définit pour chacun son appartenance à une unité spatiale, ou bien son rattachement à tel comité politique qui l'intègre dans le quartier.

CONCLUSION

Ainsi sont réunis dans les faits tous les ingrédients pour que l'espace social de l'opération se banalise, devienne un quartier comme un autre, de statut commun.

C'est sans doute le sort de toute opération du même genre, et c'est après tout le signe d'une intégration urbaine devenant effective, cela en dépit d'erreurs importantes d'une programmation se fondant essentiellement sur des modèles abstraits parce qu'importés. Mais le problème c'est que la banalisation sociologique est allée beaucoup plus vite que la banalisation institutionnelle. Si la Banque Mondiale considère l'opération close depuis la remise du rapport d'achèvement de 1982, l'ensemble est toujours sous tutelle de l'OHLM, puisque certaines composantes du projet ne sont pas encore achevées. L'une d'elles est à l'origine d'une série de blocages en chaîne qui risquent de peser fortement sur le devenir de l'opération : il apparaissait en effet en 1983 que l'OHLM n'avait toujours pas obtenu l'immatriculation à son profit du terrain des Parcelles assainies. Etait-ce dû à des négligences administratives, ou bien le résultat de pressions, discrètes mais efficaces, de communautés traditionnelles ? Il est impossible de trancher faute d'informations suffisantes ; néanmoins cette situation empêchait alors l'OHLM de rétrocéder des titres fonciers aux attributaires de parcelles. Il semble aussi qu'en rapport avec ce phénomène, le promoteur public, tout en déplorant un nombre élevé d'impayés dans les mensualités des bénéficiaires, ait montré peu d'empressement pour améliorer le taux de recouvrement auprès des bénéficiaires, ceux-ci réclamant en contrepartie leur titre foncier. Quoiqu'il en soit, faute de cet apurement foncier, l'OHLM se doit de garder en tutelle une population dont une grande partie a pourtant entrepris de lui échapper.

Face à cette évolution, peut-on dire que le projet a été trop abstraitement programmé, la démarche trop bureaucratique ? Sans doute, on l'a vu dans ces quelques pages, le schéma rationnel de la Banque guidée par son souci d'avoir un projet financièrement crédible et répliquable, a obscurci quelque peu la réalité, et a notamment caché la population réelle derrière une population cible qui d'ailleurs a entrepris de disparaître d'elle-même. Si l'on ajoute à cela les divergences d'objectifs et de stratégies entre la Banque et l'OHLM, le décalage est devenu

encore un peu plus important entre les intentions et la réalité sociale, rendant celle-ci encore un peu plus opaque.

Mais suffit-il de remettre en cause une approche technocratique, par ailleurs patente ? En fait, n'est pas technocrate qui veut. Cette démarche suppose une structure étatique de type moderne, pourvue notamment d'un appareil technique suffisamment important pour faire passer dans les faits les enjeux d'une politique (urbaine en l'occurrence) volontariste, en s'appuyant sur des dispositifs techniques qui, pour être efficaces, doivent être sophistiqués, et doivent pouvoir être négociés auprès d'instances de pouvoir diversifiées comportant, dans le cas qui nous occupe ici, de subtiles combinaisons de logiques et de stratégies traditionnelles et modernes. Faute d'une telle perspective, c'est plutôt le trop-plein de programme par rapport aux capacités de le gérer qui apparaît à l'observation. Dès lors la population opère une série de contournements et de détournements pour s'insérer dans l'opération, la banalisant selon ses propres critères. Et les pouvoirs publics locaux, insuffisamment armés, ne peuvent que laisser réapparaître des systèmes de relation de pouvoirs plus traditionnels entre les habitants, et entre eux et les habitants. C'est peut-être une manière pour eux de récupérer du pouvoir, face à un organisme extérieur puissant tel que la Banque Mondiale.

BIBLIOGRAPHIE

BANQUE MONDIALE, Rapport d'achèvement du projet "Parcelles assainies à Dakar", 1982

LE BRIS, E., MARIE, A., OSMONT, A., SINOU, A., "Résidence, stratégies, parenté dans les villes africaines" : in les Annales de la Recherche Urbaine, n° 25, Paris, 1985.

Osmont Annick (1987)

Du programme à la réalité : la banalisation d'une opération d'aménagement foncier à Dakar

In : Haumont N. (ed.), Marie Alain (ed.). Stratégies urbaines dans les pays en voie de développement : politiques et pratiques sociales en matière d'urbanisme et d'habitat

Paris : L'Harmattan, 164-183. (Villes et Entreprises)

Stratégies Urbaines dans les Pays en Voie de Développement : Colloque International, Paris (FRA), 1985/09/25-28

ISBN 2-85802-983-9