

Aménagement urbain et pratiques foncières coutumières en Haute-Volta

par Jeanne-Marie TRAORE

Aujourd'hui, bien que les aspects d'urbanisation en Haute-Volta ne soient pas comparables avec ceux d'autres pays où l'urbanisation se développe de manière plus spectaculaire, on constate que la moitié de la population urbaine se concentre principalement dans la capitale à laquelle nous limiterons le cadre de notre exposé.

L'absence d'un programme de base, ainsi que les budgets limités de la commune n'ont pas permis de contrôler la croissance de la ville qui est actuellement de 7,5 % par an. Le résultat de cette situation, c'est l'inexistence de terrains lotis, capables d'accueillir la population urbaine. Celle-ci se trouve face à l'alternative d'acheter une parcelle lotie à un prix trop élevé ou d'habiter en location dans un quartier loti. La population à faible revenu (qui est la plus nombreuse) ne peut accéder ni à l'une ni à l'autre solution. Elle est obligée de s'installer « spontanément » à la périphérie de la ville où elle tente de recréer le mode de vie de son village d'origine, tout en bénéficiant des équipements des quartiers déjà lotis.

Cette situation dénote une certaine impuissance des pouvoirs publics devant les problèmes d'aménagement. L'un des inconvénients relatifs aux modes d'aménagement employés par l'État provient du fait que ces modes sont restés fondamentalement basés sur des principes d'aménagement européens, français en particulier, la plupart des concepteurs étant toujours influencés par le mode de penser occidental. Les textes législatifs et réglementaires en matière d'aménagement urbain ont été également conçus à partir de textes français, sans tenir réellement compte des modes de vie de la société concernée. Jusqu'à une époque récente c'est le lotissement qui a prévalu en tant que mode d'aménagement de l'espace urbain. Cependant,

compte tenu de certaines contraintes, un autre mode d'aménagement, la restructuration, a dû être utilisé. Nous nous proposons, dans la présente communication, d'analyser l'incidence de ces différents modes d'aménagement sur les pratiques foncières coutumières, à travers quelques expériences réalisées à Ouagadougou.

Mode d'aménagement urbain par le système du lotissement

Dans cette rubrique nous examinerons dans un premier temps le lotissement tel que décrit par la loi n° 77/60/AN du 12 juillet 1960 ; ensuite, nous évoquerons l'exemple du lotissement pilote de Cissin qui déroge sur certains points à cette loi.

Le lotissement de type classique

Jusqu'à présent la politique voltaïque en matière d'aménagement et d'urbanisme se réduit au lotissement. Comme dans la plupart des villes d'Afrique Occidentale, la photographie aérienne d'une ville voltaïque fait apparaître un lotissement en damiers, adopté depuis l'ère coloniale.

Le lotissement classique n'est plus applicable de nos jours, eu égard à la prolifération des quartiers d'habitat spontané et au caractère coercitif et destructif de ce procédé. En effet, la loi ne prévoit pas d'indemnisation pécuniaire au profit des habitants dont les concessions ont été détruites pour les besoins du lotissement. En outre, ces mêmes habitants rejettent le principe d'illégalité et de précarité de leur installation en zone non lotie. Ces facteurs auxquels s'ajoute la lourdeur de la procédure de lotissement décrite par la loi, ont entraîné une pénurie de parcelles aménagées dans la ville de Ouagadougou.

En général, un délai de trois à cinq ans s'écoule entre la demande d'établissement d'un plan de lotissement et son exécution sur le terrain. Le cas du lotissement pilote de Cissin traduit le souci de l'État d'apporter une solution à ce problème des longs délais dans la procédure de lotissement.

Le cas du lotissement pilote de Cissin

Pour le lotissement de la zone pilote de Cissin, la procédure a été simplifiée. Le dossier n'a pas été soumis à plusieurs reprises à

l'examen de la commission locale et de la Commission Nationale d'Urbanisme. Il n'y a pas eu non plus d'enquête *commodo et incommodo*.

Financé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le lotissement pilote de Cissin dit « Projet Habitat » porte sur une superficie de 53 ha située au sud de la Ville de Ouagadougou, à 4 km du centre ville. Il s'agissait d'une zone quasi inhabitée, occupée par des champs agricoles. Les principaux objectifs de cette opération étaient d'aider le gouvernement voltaïque à :

- formuler une politique sociale de l'habitat, de la planification et de l'aménagement physique des zones urbaines en faveur des populations à faibles revenus ;
- contrôler la croissance « spontanée » des principales villes du pays.

La prise en compte de l'importance de ces objectifs a eu pour conséquence la mise en œuvre par le gouvernement d'une procédure en vue de l'acquisition de la zone concernée auprès des propriétaires terriens coutumiers.

A ce stade, l'État n'a pas rencontré de problèmes majeurs, étant donné que les propriétaires coutumiers ont été sensibilisés à l'utilité de l'opération envisagée. Ces derniers ont été invités à faire valoir leurs droits, en vue d'une éventuelle compensation par rétrocession de quelques parcelles à l'issue de l'opération. Les exploitants agricoles, quant à eux, ont tout simplement été dépossédés de leurs exploitations sur ordre des propriétaires terriens coutumiers.

Le lotissement pilote de Cissin s'est donc déroulé sans difficulté jusqu'à la phase d'attribution des parcelles où les acteurs de l'opération se sont trouvés confrontés à un obstacle. En effet, à cette phase, chacun des propriétaires a apporté une longue liste d'ascendants et de descendants en vue de leur faire attribuer des parcelles. Ils se fondaient sur l'argumentation suivante : « si nous avons apporté ces listes, c'est que cette terre que vous avez prise est celle de toute notre descendance. Or, d'après vos explications, les parcelles issues de votre opération sont destinées à toute personne à faible revenu de la ville de Ouagadougou qui en ferait la demande. Nous n'y voyons pas d'inconvénients, mais attribuez d'abord des parcelles à nos descendants et, s'il en reste, vous en donnerez aux autres... »

L'insistance des propriétaires pour bénéficier d'un grand nombre de parcelles traduit leur souci de reconstituer en ville « la grande famille » à plusieurs générations, bien connue dans nos villages. Ceci leur permettrait de se prémunir contre la dislocation de leur famille

en familles nucléaires, provoquée par les modes d'aménagement étatiques.

Pour débloquer la situation, les responsables de l'opération eurent recours aux textes en vigueur ; malheureusement ceux-ci étaient muets sur cette question : la propriété foncière coutumière n'ayant jamais été clairement définie et l'étendue des droits coutumiers n'ayant jamais été fixée. L'État dut alors se retrancher derrière la notion d'intérêt commun, ce qui lui permit de n'attribuer de parcelles supplémentaires en compensation des droits coutumiers, qu'aux « vrais propriétaires terriens coutumiers ».

Les exploitants agricoles se sont trouvés lésés au terme de l'opération de lotissement en ce sens qu'ils n'ont pas bénéficié du privilège reconnu aux propriétaires coutumiers, ceci pour deux raisons :

- au regard des pratiques foncières coutumières, ils n'avaient qu'un droit d'exploitation révocable à tout moment ;
- au regard de la réglementation étatique, ces exploitants n'étaient pas en mesure de présenter à l'administration une autorisation provisoire d'exploiter.

L'opération pilote de Cissin peut être considérée comme un échec dans la mesure où elle n'a pas atteint son objectif principal : les populations à faibles revenus bénéficiaires de parcelles ont vendu celles-ci avant le délai de dix ans fixé par le cahier des charges pour aller s'installer en zone non lotie.

En principe le lotissement doit être effectué sur un espace libre de constructions. Or la ville de Ouagadougou est caractérisée actuellement par une densification de l'habitat dans les zones non loties. Cette situation a amené les autorités administratives à avoir recours à une autre méthode d'aménagement, la restructuration.

La restructuration

Cette méthode sera illustrée par deux expériences : celle du Projet de Développement Urbain, puis celle du Projet Wagadogo-Nossin.

L'exemple du projet de développement urbain

Prenant appui sur l'expérience du Projet Habitat, la Banque Mondiale a marqué un intérêt pour l'opération et a conçu un autre projet d'aménagement urbain, en accord avec les Autorités gouverne-

mentales voltaïques. Mais à la différence du lotissement pilote qui portait sur une zone vierge, ce projet vise à la « restructuration » du quartier même de Cissin qui s'étend sur 300 ha, déjà peuplés de 40 000 habitants. Ce système d'aménagement par restructuration porte donc sur une zone déjà habitée, dont l'aménagement doit être basé sur les contraintes physiques (présence d'habitations) et les réalités socio-économiques et culturelles des populations concernées.

Sur le plan foncier, le système de la restructuration apparaît comme un compromis entre,

- d'une part le régime foncier coutumier qui oblige l'aménageur à respecter les droits coutumiers acquis selon la procédure coutumière, en évitant au maximum le déguerpissement des ménages installés par les chefs coutumiers ;
- et d'autre part le régime foncier étatique qui tente d'imposer sa mainmise sur l'espace par divers instruments juridiques tels l'octroi du permis urbain d'habiter, le bornage, l'immatriculation, le titre foncier, etc.

Les objectifs du Projet de Développement sont les mêmes que ceux du Projet Habitat, mais la différence réside dans le fait que le niveau d'aménagement est ici supérieur à celui du Projet Habitat. En effet, cet aménagement inclut les opérations d'assainissement du quartier ainsi que l'adduction d'eau par bornes fontaines, alors que le Projet Habitat s'était limité à l'ouverture des voies.

La réalisation de ce Projet d'Aménagement va connaître de sérieux problèmes, résultant du principe de la récupération des sommes investies dans l'opération auprès des bénéficiaires, afin de rembourser la Banque Mondiale.

Comme pour le Projet Habitat, l'acquisition du terrain par l'État pour la réalisation de ce nouveau projet a été relativement facile, mais l'opération a connu des blocages inhérents aux diverses frictions entre l'État et le régime foncier coutumier à certaines étapes de son exécution.

— Le premier blocage a été enregistré dès la phase de détermination des propriétaires terriens coutumiers : tirant leçon de ce qui est advenu à leurs homologues lors de la réalisation du Projet Habitat, toutes les personnes ayant anciennement hérité d'une portion des terres de la zone d'action de cette nouvelle opération se sont portées « propriétaires terriens coutumiers ».

Les textes juridiques ne prévoyant aucune solution à ce problème, l'État fit appel au Moro-Naba (Roi des Mossi) qui trancha la question en désignant les « véritables propriétaires coutumiers » selon les

règles coutumières. Les propriétaires terriens coutumiers furent invités à indiquer sur le terrain les limites exactes de leur emprise territoriale. L'Administration tint à faire savoir à ces derniers que ne seraient pris en compte pour la purge de leurs droits coutumiers lors de l'attribution des parcelles, que les terrains sur lesquels ils avaient bâti leurs constructions et les terrains ayant fait l'objet de réserve de leur part (terrains vierges de toute construction) ; furent exclus par conséquent du bénéfice de la purge, tous les terrains ayant été attribués par des propriétaires coutumiers à toute personne physique ou morale pour y édifier des constructions de quelque nature que ce soit. Les droits des propriétaires furent purgés à raison de 4 parcelles de 300 m² par hectare non attribué. Très vite, dans le souci de bénéficier du maximum de parcelles, des propriétaires terriens coutumiers procédèrent au retrait des terrains précédemment attribués à des tierces personnes qui n'avaient pas été en mesure de les mettre en valeur.

— La deuxième friction est apparue lors de la fixation des coûts des parcelles par l'État en vue de rembourser le prêt contracté auprès de la Banque Mondiale. Le coût de l'ensemble des travaux de l'opération a été estimé à 1 147 960 593 Francs CFA (1). Ces travaux comprennent : les études techniques, les travaux topographiques et de bornage des parcelles, l'ouverture et l'amélioration des voies, la réalisation d'un réseau d'adduction d'eau par bornes fontaines, la réalisation d'un réseau d'assainissement et d'évacuation des eaux pluviales.

L'État s'était engagé à supporter 50 % du coût total de l'opération, l'autre moitié soit 587 000 000 Francs CFA devant être supportée par les 5 700 bénéficiaires de parcelles dégagées par l'opération. Partant de cette somme à laquelle s'ajoutait une provision de 20 % pour impayés, le coût de la parcelle avait été fixé à 579 Francs CFA/m² pour les propriétaires terriens coutumiers, et à 690 Francs CFA/m² pour les autres bénéficiaires, soit pour une parcelle de 300 m² : 173 700 Francs CFA par parcelle pour les propriétaires coutumiers, et 207 000 Francs CFA par parcelle pour les autres bénéficiaires. L'annonce de ces coûts déclencha une véritable vague de protestation aussi bien des propriétaires coutumiers que des autres résidents du quartier ; les premiers firent comprendre aux aménageurs qu'il n'était pas question pour eux d'acheter une terre où ils étaient nés et où ils avaient enterré leurs ancêtres, les seconds protestant énergiquement contre le coût trop élevé des parcelles. Une délégation de

(1) 1 Franc français vaut 50 Francs CFA.

protestation fut envoyée auprès des autorités administratives par les populations concernées. Après un délai de trois mois qui leur permit d'examiner minutieusement le caractère politico-social des revendications, les autorités administratives prirent la décision de baisser les coûts des parcelles, en ramenant ceux-ci à 370 Francs/m² soit 111 000 Francs CFA par parcelle pour les propriétaires coutumiers, et à 470 Francs CFA/m² soit 141 000 Francs CFA par parcelle pour les autres, ces sommes pouvant être payées dans un délai de 4 ans. Les nouveaux coûts reçurent l'approbation de la population.

L'expérience de Wagadogo-Nossin

L'opération « Wagadogo-Nossin » est similaire à celle du « Projet de Développement Urbain ». Elle a été lancée dans les quartiers de Wagadogo et Nossin à Ouagadougou grâce à un don des Pays-Bas. L'objectif visé est d'aider l'État Voltaïque à faire face au phénomène de l'habitat « spontané ».

Tirant des enseignements de la restructuration du quartier Cissin, cette opération a pu éviter certains blocages, en donnant aux populations concernées la possibilité de participer à la conception des plans de « restructuration » de leurs quartiers, ainsi qu'aux décisions sur les normes urbanistiques et le niveau d'aménagement.

Cependant, cette opération a connu également quelques frictions portant essentiellement sur des différences d'appréhension de l'espace entre l'État et les autorités coutumières.

— La première friction provient du fait que les chefs coutumiers du quartier Wagadogo s'étaient opposés au lotissement d'une partie du dit quartier, considérée comme un lieu hautement sacré qui ne peut tolérer les conditions et les exigences d'un lotissement : leurs croyances en seraient bafouées. Face à l'intransigeance des chefs coutumiers, les autorités administratives eurent recours au chantage suivant : « cette partie du quartier peut effectivement être exclue de l'opération, elle abrite un certain nombre de ménages qui d'après vous sont définitivement installés ; sachez que vos coutumes évoluent ; nous vous prévenons dès maintenant qu'il sera impossible à un de vos fils ou petit-fils qui y réside actuellement, de prétendre un jour à un titre foncier pour la construction d'une habitation sur ces lieux... »

L'argumentation avancée eut pour conséquence l'acceptation par les chefs coutumiers du principe de la restructuration.

— La seconde friction fut provoquée par un certain nombre de ménages peuls, éleveurs de bœufs, vivant dans de grandes conces-

sions avec leurs troupeaux. Ces éleveurs estimèrent que l'opération envisagée perturberait sérieusement leur mode de vie. Cette contestation n'eut cependant pas de résultat favorable pour les éleveurs, dans la mesure où ceux-ci ont été contraints de respecter les textes légaux qui stipulent que, dans les zones urbaines, l'élevage du gros bétail ne peut être toléré qu'à une distance minimum de 4 km des zones loties.



VIII. Ouagadougou. Trames loties et non loties (photo aérienne).