

CNRST - IRSSH
UNIVERSITÉ DE OUAGADOUGOU
SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'HABITAT
ET À L'URBANISME

ORSTOM DÉPARTEMENT SUD
CNRS - GLYSI
UNIVERSITÉ PARIS VIII
IFU

MAÎTRISER LE DÉVELOPPEMENT URBAIN EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

ACTES DU COLLOQUE INTERNATIONAL DE OUAGADOUGOU
1^{er} - 5 OCTOBRE 1990



Dossier établi par
E. Le Bris et
H. Giannitrapani
(ORSTOM)

AVANT PROPOS

L'organisation du colloque international de Ouagadougou a été rendue possible grâce à de nombreux appuis matériel, moral et scientifique. Financé par le Ministère français de la Coopération et du Développement (Sous-direction de la Recherche), il a bénéficié des parrainages du Ministre Burkinabè des enseignements secondaires, supérieur et de la Recherche Scientifique et du Secrétaire d'Etat à l'Habitat et à l'Urbanisme. L'ORSTOM, à travers ses implantations à Bondy et à Ouagadougou et la Mission Française de Coopération au Burkina Faso ont apporté un concours précieux à l'organisation matérielle de cette rencontre dont la logistique a reposé, pour l'essentiel, sur le Centre National de la Recherche Scientifique du Burkina.

Que les nombreuses personnes qui ont pris une part au bon déroulement du Colloque trouvent ici l'expression de notre gratitude.

ORIGINE DE L'INITIATIVE ET CONDITIONS DE PREPARATION.

Une pratique de recherche en partenariat.

On insistera d'emblée sur le caractère exemplaire d'une coopération franco-burkinabè menée d'un bout à l'autre du processus de recherche et soucieuse, dès le départ, de valorisation et de validation des résultats dans un cadre élargi. Cette expérience, qui s'est déroulée entre 1985 et 1990, a mobilisé six partenaires et une douzaine de chercheurs et allocataires.

Le programme "Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou" a en effet mobilisé les compétences de plusieurs institutions françaises : outre l'ORSTOM à travers son département "Urbanisation et socio-systèmes urbains", on citera l'Institut Français d'Urbanisme de l'Université Paris VIII et l'Université Paris I. Une coordination formelle a également été établie entre ce programme et le programme dont le Groupe Lyonnais de Sociologie industrielle (CNRS) a eu l'initiative avec le CNRS et l'Université de Ouagadougou : "Rôle des investissements publics et politiques de développement dans les villes moyennes du Burkina Faso" (1986-88). Il s'agissait, à notre connaissance, des premières expériences significatives de recherche urbaine en coopération au Burkina Faso, une des originalités de ces

programmes résidant certainement dans la synergie proposée entre recherche, formation et intervention.

La sélection des participants au colloque s'est faite au début de 1989 à partir d'une liste de 120 destinataires de la première lettre d'annonce. Les critères de choix furent de deux ordres :

- Critère de compétence sur le sujet, les politiques urbaines, soit au titre de l'action opérationnelle, soit au titre de la recherche,
- Expérience du partenariat international, soit au sein de réseaux internationaux, soit au sein d'équipes pluri-institutionnelles de recherche. Le but visé était de constituer un groupe de spécialistes habitués au travail collectif et à la confrontation des points de vue.

Le choix délibéré d'un thème à risques.

En privilégiant le thème des politiques, on prenait le risque de mettre le politique au cœur des débats et d'aboutir à des affrontements stériles, plus idéologiques que scientifiques. D'un autre côté, l'expérience démontre que le dialogue entre praticiens et chercheurs n'a aucune chance de s'engager si l'on s'en tient aux enjeux purement techniques des politiques urbaines. Comment instiller plus d'intelligence technique aux uns et convier les autres à un questionnement plus politique : pour périlleux qu'il fût, l'exercice valait la peine d'être tenté ! Le cadre burkinabè s'y prêtait à vrai dire admirablement puisqu'il venait de connaître une expérience atypique en Afrique sub-saharienne.

Chaque pays africain s'est doté après l'indépendance d'une administration en charge de l'urbanisme et de l'habitat moins orientée vers l'exécution de projets que vers des tâches de conception. Au fil des ans, cette administration s'est déconcentrée au niveau provincial mais l'hypercentralisation des décisions est restée la règle. Les collectivités locales furent à peu près absentes des politiques urbaines mises en œuvre. Celles-ci s'appliquaient, pour l'essentiel, à la ville-capitale concentrant une classe moyenne de fonctionnaires et d'employés salariés du secteur moderne. Deux autres caractéristiques du contexte général africain méritent d'être mentionnées; l'urbanisation n'a pas été, pendant trois décennies, une dimension reconnue du développement et la politique d'investissement public étroitement sectorielle ignorait le monde urbain en tant que tel. La majeure partie de ces investissements provenait au demeurant de "ressources extérieures" dont les pourvoyeurs

imposaient leurs conceptions. Les opérations volontaires représentent peu de chose en regard d'un effort de construction populaire sans précédent qui explique qu'en dépit de rythmes parmi les plus élevés du monde, la construction des villes africaines se soit poursuivie sans ruptures catastrophiques.

En adoptant une politique urbaine volontariste, systématique et de grande ampleur, le Burkina faisait figure d'exception dans l'Afrique des années 80. Une telle orientation a en effet de quoi surprendre dans un pays largement rural confronté à une pauvreté extrême. Aucun registre d'intervention ne fut pourtant négligé : réforme foncière, lotissement systématique et de grande ampleur, politique du logement subventionné, rénovation radicale du centre-ville et politique d'embellissement, réalisation de grands équipements, etc. Le tout fut mené "au pas de charge", dans un contexte de profonde innovation politique où le jeu des acteurs était apparemment bouleversé. Y avait-il à ce point urgence ? Pourquoi une révolution prêchant l'alliance paysanne s'intéressa-t-elle autant à la ville ? Comment faire la part, dans un tel foisonnement d'initiatives, entre les objectifs de contrôle social (voire de façonnement d'une nouvelle société) et la recherche de rationalisation-modernisation ? Comment distinguer ce qui relève du projet politique cohérent et ce qui peut-être assimilé à une démagogie populiste ? Comment se sont conciliés au fil des ans la tentation moderniste et les contraintes de la gestion ? Comment le corps social a-t-il réagi à ce "tremblement de terre" ? Toutes ces questions étaient bien au cœur de notre problématique, mais dans le cas burkinabè, la politique urbaine apparaissait de surcroît comme une excellent analyseur de la Révolution elle même.

"Surfer" sur la vague de réhabilitation de l'urbain.

Les tabous anciens contre la ville sont-ils en train de tomber progressivement ? L'affirmer serait sans doute aller un peu vite en besogne mais il est vrai que les débats existentiels sur le parasitisme urbain font place aujourd'hui à des questionnements plus sérieux. Ainsi, les Journées organisées en 1989 à Lille sous l'égide de la CNUEH sur le thème : "Les villes moteurs du développement économique des pays en développement" proposaient-elles de répondre à la question : pourquoi la communauté internationale devrait-elle prêter une attention plus grande au développement urbain des pays du Tiers-Monde ? Dans un récent article paru dans la revue *Environnement et Nature*, le Ministre français de la Coopération déplorait que son Ministère n'ait, jusqu'à une date récente, consacré que des moyens marginaux au développement urbain

et il ajoutait : "La coopération française doit intervenir davantage dans le secteur du développement urbain. Une seule raison suffirait pour justifier ce choix : d'ici moins de vingt ans, la majorité de la population africaine vivra en ville...".

Nous avons tenu à ce que le Colloque soit jumelé avec la Journée Mondiale de l'Habitat organisée en 1990 au Burkina Faso sur le thème : "Comment construire ? Ce qu'il faut savoir". C'était notre manière de signifier que nous nous inscrivions de façon critique certes, mais résolue, dans le sillage des grandes initiatives prises sur le thème à l'échelle internationale. Nous entendions également nous situer dans une continuité de rencontres organisées aux cours des cinq dernières années sur les questions urbaines. Contentons-nous ici de rappeler certaines de celles où l'Afrique a eu une place :

- 1985 à Paris, séminaire sur le thème : "Politiques et pratiques urbaines dans les pays en voie de développement".
- 1986 Ouagadougou-Bamako, Ateliers de recherche-action sur l'aménagement urbain organisés sous l'égide de l'ACCT,
- 1987 Lomé, Séminaire ORSTOM-CRDI-URD sur l'insertion des migrants en milieu urbain africain.
- 1989 Lille (cf ci-dessous).
- 1990 Paris, Conférence Internationale sur le Logement (CILOG).

Ebaucher un bilan du système africain de recherche sur le thème urbain.

Dans le domaine urbain, plusieurs signes ne manquent pas d'inquiéter : disparition de l'Ecole d'Architecture et d'Urbanisme de Dakar, dégradation des conditions de travail dans presque toutes les Universités et Centres de Recherche africains, etc. Tout se passe comme si l'incontestable renouveau des recherches urbaines sur les Pays en Développement au cours des années 80 s'était effectué sans les africains. Or, sans minimiser les handicaps financiers, force est de constater que le facteur institutionnel et organisationnel est d'assez loin le plus limitant.

Le colloque de Ouagadougou devait être l'occasion de faire le point et d'envisager les solutions pour "raccrocher le wagon africain" aux grands réseaux internationaux autrement que par l'invitation épisodique de quelques personnalités aux grands colloques tenus dans

les pays du Nord. Notre intention première était bien entendu de convier aussi bien les africains anglophones que les africains francophones. Nous avons dû y renoncer pour des raisons financières.

Partir de loin pour se donner les moyens d'une préparation sérieuse.

L'idée d'organiser un colloque sur les politiques urbaines remonte en fait à 1987. On se proposait alors de réunir les acteurs concernés autour d'un bilan des initiatives prises par les autorités burkinabè dans le domaine urbain. Il était prévu d'organiser la rencontre dans le courant de l'année 89. Il fut très rapidement décidé d'élargir le champ géographique à l'ensemble de l'Afrique et de partir d'un questionnement global sur les politiques urbaines.

A la fin de l'année 1988, la sous-direction de la recherche du Ministère de la Coopération et du Développement (MCD) manifesta son intérêt pour le projet, intérêt confirmé par une lettre du 5 juillet 1989 engageant le Ministère. Que nos interlocuteurs aux MCD en soient ici remerciés¹. On rappellera également que, dans cette longue phase de gestation, nous avons reçu l'appui constant de la Mission Française de Coopération à Ouagadougou où M. Etienne de Souza assurait à l'époque le suivi des questions urbaines. Côté burkinabè, un dossier d'agrément avait été introduit au Ministère de la Recherche dès avril 1988 sur la base d'un premier texte d'orientation. Au cours du second semestre de 1988, un Comité d'Organisation était mis en place. Lors de sa première réunion formelle en février 1989, le Comité se donna douze mois pour préparer la rencontre. Il devait se réunir à six reprises entre février 1989 et juillet 1990.

Le Comité d'Organisation a poursuivi, avec des bonheurs inégaux, quatre types d'objectifs :

1. Rechercher des financements complémentaires pouvant permettre l'invitation de collègues anglophones et l'édition des actes. La partie Burkinabè fut chargée des démarches vis à vis de l'UNESCO, du CRDI, du projet Habitat de Nairobi et de la BAD. Aucune de ces démarches n'a abouti.

2. Sélectionner la cinquantaine d'invités sur la base des réponses à la première lettre-circulaire. Cette sélection a été effectuée en

¹ Les remerciements vont en particulier à Mme Thérèse Pujolle et à M. Jacques Schwartz.

juin 1990, les 51 participants retenus ont reçu deux autres lettres-circulaires au cours de la période de préparation.

3. Assurer la gestion du projet en se conformant aux directives du bailleur de fonds.

Les principales caractéristiques de cette gestion furent :

-L'instauration d'un double secrétariat (Ouagadougou/ CNRST et ORSTOM Bondy) avec la mise en place des différents fichiers à Paris dès novembre 1989 et la prise des titres de transport des invités non-burkinabè; le secrétariat parisien a été transféré à Ouagadougou à partir de fin mai 1990.

-L'instauration d'une double gestion. Enveloppe gérée à Paris, destinée à financer la mise en place du secrétariat provisoire et les billets d'avion. Enveloppe déléguée à Ouagadougou sur un compte spécial CNRST et, destinée à couvrir les autres dépenses.

4. Rédiger un rapport introductif d'une dizaine de pages (cf. annexe) envoyé aux participants et arrêter le programme définitif (cf. annexe). Ces tâches ont été réalisées dans la seconde quinzaine de juin, soit une peu plus de trois mois avant le colloque.

PREMIERE EVALUATION SCIENTIFIQUE.

Le tableau ci-dessous donne une idée des lacunes et des déséquilibres de la matière à partir de laquelle le colloque s'est tenu :

	Etude empirique non problématisée	Etude empirique problématisée	Approche théorique ou méthode générale	Autre
Croissance urbaine, évolution du bâti, aménagement spontané	5	4	1	-
Foncier logement	2	2	-	-
Pratiques urbaines	1	1	-	-
Services Urbains	2	2	-	-
Villes secondaires	2	3	-	1
Planification urbaine	5	3	3	-
Gestion urbaine	-	1	-	-
Autres	-	-	-	2
TOTAL	17	15	4	3

On peut en particulier regretter l'absence quasi-totale de communications sur les activités urbaines, comme si -mais faut-il s'en étonner- la coupure perdurait chez les scientifiques entre ceux qui traitent de la ville (espace physique et milieu social) et ceux qui s'occupent d'emploi, d'entreprises, de flux économiques, etc. Une autre lacune, malgré tous nos efforts, fut préjudiciable au bon équilibre du colloque : Les problèmes de gestion urbaine stricto sensu (et plus particulièrement ceux relatifs aux finances municipales) n'ont émergé que dans les discussions, alors même que la présence du représentant de la Banque Mondiale, spécialiste de cette question, en soulignait l'importance.

Les caractéristiques de la matière rendaient malaisé son agencement sur les trois jours de réel débat. On se trouvait à la limite supérieure du nombre de communications pouvant faire l'objet d'un exposé oral consistant. En dépit d'une discipline horaire généralement bien respectée l'agenda fut donc assez serré mais chaque auteur put s'exprimer. Les participants se félicitèrent au demeurant de la très grande liberté de ton des débats et d'une approche d'ensemble qui, contrairement à l'habitude sur un tel thème, n'aboutissait pas à évacuer la dimension du politique au profit de considérations purement techniques. Débattre des politiques urbaines est bien apparu comme une manière de s'interroger sur la nature de l'Etat et de ses modes d'intervention. L'Etat n'apparut, au bout du compte, ni comme le grand Satan imaginé par certains intervenants, ni comme porteur de solutions miraculeuses à tous les problèmes que pose le développement urbain. Les politiques urbaines expriment bien l'ensemble des contradictions qu'il concentre et traduisent toutes les contraintes (y compris externes) qu'il supporte. Sur ce dernier point les avancées furent moins importantes que nous l'espérions.

Les débats consacrés au développement des villes secondaires furent en revanche particulièrement enrichissants en ce qu'ils montrèrent les limites d'une simple déconcentration non inscrite dans un authentique mouvement de démocratisation et les illusions entretenues par des politiques limitées à la seule injection d'investissements publics sans considération de la spécificité des contextes.

L'exigence d'une reconnaissance des pratiques urbaines réelles fut bien réaffirmée mais il est apparu clairement que l'instauration d'un illusoire dialogue direct entre les techniciens et le peuple conduisait presque inmanquablement à évacuer la question du politique. Il était intéressant, au Burkina en 1990, de constater que le progressisme de la

ligne politique ne suffisait pas toujours à garantir le progressisme de la ligne urbanistique mais, contre l'avis de certains participants, l'on s'accorda pour estimer que l'éloignement de la règle ne suffit pas à assurer la qualité sociale et politique de la gestion urbaine.

Le colloque fut enfin l'occasion de confirmer la perte de certitude des chercheurs, mais aussi des planificateurs et des gestionnaires de l'urbain. Comment prétendre encore planifier quand s'affiche l'hégémonie de l'idéologie libérale ? Les choses de la ville ne se jouent plus vraiment aujourd'hui dans le cadre des Directions de l'Urbanisme mais où se jouent-elles ?

Les questions de fond soulevées dans le rapport introductif : pour qui et par qui se fait la ville ? furent abordées à travers des études de cas qui avaient le mérite de couvrir un champ géographique assez large. On peut, en conclusion se demander si, tous comptes faits, l'incertitude ressentie par les praticiens et par les chercheurs ne joue pas dans le sens d'un rapprochement depuis si longtemps souhaité...

Il convient, dans cette perspective, de trouver les moyens de soutenir le Réseau Interafricain d'Études Urbaines et, éventuellement, de travailler à son élargissement. Sans ignorer les obstacles au fédéralisme scientifique en Afrique, on gardera en mémoire la réelle dynamique collective issue du colloque de Ouagadougou et la volonté des participants africains de s'organiser pour prendre leur place dans le renouveau attendu des recherches urbaines.

E. LE BRIS

RAPPORT SCIENTIFIQUE INTRODUCTIF

ANTECEDENTS DU COLLOQUE

Constatant :

-L'intérêt croissant des autorités du Burkina Faso pour le développement urbain, et la formulation ainsi que la mise en oeuvre, par ces mêmes autorités d'une politique ambitieuse dans ce domaine depuis 1983, afin de remédier aux importantes disparités observées ; - L'appui important fourni par les autorités françaises à cette politique en particulier à travers l'aide technique apportée à la D.G.U.T.C¹ pour la réalisation du SDAU de Bobo-Dioulasso, et à la D.G.A.H.C² pour la réglementation de la construction et la conception d'un habitat économique;

-Le développement encourageant de la recherche sur les villes du pays, en liaison étroite avec les projets opérationnels dans le cadre de deux programmes conjoints franco-burkinabè :

*"Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou", programme CNRST-ORSTOM (Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération) et DGUTC ;

*"Le rôle des investissements publics dans le développement des villes moyennes du Burkina Faso", programme CNRST-GLYSI (Groupe Lyonnais de Sociologie Industrielle, Université de Lyon II), DGUTC, Département de Géographie et ESSEC (Ecole Supérieure des Sciences Economiques) de l'Université de Ouagadougou, DDEAT (Direction de la Décentralisation Economique et de l'Aménagement du Territoire).

-La valorisation de ces recherches par la formation (séminaires et conférences à l'Université de Ouagadougou, encadrement d'étudiants burkinabè et français à l'Institut d'Urbanisme de Paris VIII).

¹ Direction Générale de l'Urbanisme, de la Topographie et du Cadastre.

² Direction Générale de l'Architecture, de l'Habitat et de la Construction.

Les promoteurs de cette initiative proposent au Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique du Burkina Faso, l'organisation au Burkina Faso d'un colloque sur les problèmes du développement urbain.

Le comité d'organisation

Le comité d'organisation scientifique réunit les représentants des institutions choisies en fonction de leurs compétences sur le sujet et de leur implication dans les programmes d'intervention et de recherche sur les villes du Burkina Faso. - Le CNRST, l'Université de Ouagadougou à travers le Département de Géographie, l'ESSEC, l'ORSTOM à travers le Département "Société, Développement et Urbanisation", et le CNRST (Centre National de la Recherche Scientifique - France) à travers le Groupe Lyonnais de Sociologie Industrielle.

-La DGUTC, la Direction des Domaines, l'INSD (Institut National de la Statistique et de la Démographie).

Bases scientifiques

Ce colloque devrait permettre de mieux cerner les principaux mouvements qui affectent actuellement les divers types de villes du Burkina Faso, d'analyser les effets des principales réponses institutionnelles développées récemment en termes de programmation, d'équipements, d'interventions sur l'habitat, de plans d'urbanisme ou de réglementation, afin d'appréhender les effets concrets de ces politiques sur l'organisation des villes et leur incidence sur la structuration d'ensemble du pays.

Par rapport à d'autres pays proches, une des particularités du Burkina Faso consiste en effet à allier une densité relativement importante de population à une faible structuration urbaine, en particulier en ce qui concerne les pôles urbains intermédiaires. Les deux villes principales continuent d'absorber l'essentiel des migrations et les écarts de croissance entre ces deux pôles et les autres niveaux urbains n'ont cessé de se creuser au cours des dix dernières années. Les investissements et les efforts d'équipement réalisés en direction des centres secondaires sont ainsi loin d'avoir produit les effets

rééquilibrants et multiplicateurs attendus, tandis qu'au niveau des deux villes principales, on continue de ne pas toujours bien cerner les conséquences exactes, tant au plan interne qu'externe, des multiples interventions et opérations qui tentent de canaliser et de structurer leur expansion.

Un des objectifs du colloque serait précisément de permettre de réunir les résultats des recherches menées actuellement de façon séparée sur ces différents niveaux urbains, afin d'aboutir, par une confrontation des divers travaux de recherche ou des différentes interventions concernant ces villes à une meilleure appréhension des mécanismes contribuant encore à accentuer ces disparités ainsi qu'à une discussion de nouvelles pistes d'intervention. C'est à la constitution d'un pôle de réflexion interdisciplinaire plus permanent sur les problèmes de développement urbain au Burkina Faso et dans la sous-région que le présent colloque entend contribuer.

Pour saisir les dynamiques urbaines concrètement à l'oeuvre et échapper aux débats par trop généraux, le colloque basera ses discussions sur les travaux de terrain passés ou en cours sur les différents types de villes du Burkina.

On s'inspirera également des résultats du séminaire de formation organisé en juillet 1986 dans le cadre de la DGUTC, avec l'appui de l'ACCT (Agence de Coopération Culturelle et Technique) et de l'IUP de Paris VIII.

-Concernant OUAGADOUGOU, un des thèmes centraux du colloque pourra être l'étude du décalage entre les politiques publiques dans le domaine de l'urbain, les conditions de leur mise en oeuvre, et les stratégies populaires (individuelles ou collectives) déployées face à ces politiques pour accéder à la ville. Il s'agit ici d'étudier les processus officiels ou non officiels de production de la ville, des formes d'organisation spatiale et sociale qui la caractérisent ; cette approche se fondera sur l'analyse des pratiques des différents acteurs de la production urbaine à savoir :

1. Les pouvoirs publics mettant en oeuvre directement ou indirectement, à travers diverses institutions des projets urbanistiques avec des dispositifs techniques et réglementaires ;

2. Le pouvoir traditionnel et la population citadine (appréhendée dans la diversité de ses composantes ethniques, régionales et sociales) qui déploient des stratégies et des pratiques individuelles ou collectives visant l'accès à l'espace urbain, son contrôle et son utilisation.

Ce thème s'appuiera essentiellement sur les résultats du programme de recherche CNRST-ORSTOM sur "**Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou**" en cours d'achèvement.

On s'intéressera enfin aux problèmes posés par la croissance extrêmement rapide de Ouagadougou.

Ces réflexions sur l'évolution de l'organisation interne de la capitale seront complétées par une analyse concernant l'évolution des fonctions externes de Ouagadougou par rapport au reste du pays et notamment sur les incidences du partage des compétences qui s'opèrent avec Bobo-Dioulasso.

-Concernant BOBO-DIOULASSO ; cette ville se trouve dans la position assez courante en Afrique de ville seconde dans un pays à l'armature urbaine bi-polaire.

Inévitablement rivale de la capitale politique la métropole économique du Sud doit sa croissance à sa formidable vitalité commerciale. Mais le déplacement de la capitale à Ouagadougou en 1949 a porté un sérieux coup de frein au développement de la ville qui a perdu ainsi la quasi totalité de ses emplois publics. Ajoutée à cette perte, on note surtout la grande faiblesse des investissements publics réalisés là depuis l'indépendance. Avec un rythme relativement modéré, et sans problèmes vraiment insolubles, la ville compte aujourd'hui environ 250.000 habitants répartis dans les lotissements anciens généralement viabilisés et équipés, et dans les lotissements récents en périphérie peu viabilisés et souvent sans équipements.

Les questions prioritaires à aborder semblent donc pour l'instant :

.Les chefs de familles qui, nombreux ont acquis une parcelle dans le cadre des projets Banque Mondiale ou des Lotissements du PPD, auront-ils les moyens de mettre en valeur leur parcelle et construire un logement décent ?

.Les pouvoirs publics pourront-ils assurer l'équipement et l'entretien de ces nouvelles zones urbanisées ~

.La cité de Bobo, essentiellement commerçante pourra-t-elle prendre enfin un développement industriel qui lui permette d'assurer un taux d'emplois salariés dans le secteur secondaire convenable.

-Concernant les vil·les moyennes, le développement relativement modéré de ces centres, qui ne réussissent que faiblement à fixer les populations et à impulser de nouvelles activités, n'est pas sans poser le problème des types d'équipements implantés là autant d'ailleurs que des modes d'intervention déployés pour leur mise en place.

Impulsé essentiellement du centre, l'effort d'équipement qui commence d'être fait, pose en tout cas le problème de la mise au point de modes d'intervention ne se calquant plus aussi directement sur celui des grandes villes et tenant plus compte de la spécificité de ces centres encore très directement liés au monde rural, aussi bien que de la globalité des fonctions qu'ils assument, lesquelles se prêtent mal au découpage institutionnel de l'appareil administratif.

Confrontées à d'autres situations observées dans la sous-région, ces diverses approches devraient permettre à la fois de mieux positionner les spécificités du développement urbain du Burkina Faso, de mettre en relief certains mécanismes concrets de réponse aux diverses interventions sur l'urbain ou aux opérations de programmation, et d'amorcer ainsi un débat recentré.

RESULTATS ATTENDUS

1. Initier, comme il a été dit, un pôle de réflexion interdisciplinaire plus permanent sur les problèmes de développement urbain au Burkina Faso et dans la sous-région.

2. Fournir aux décideurs et aux planificateurs des données fiables, un état des réflexions susceptibles de les aider à définir les politiques urbaines adaptées aux conditions économiques et culturelles de leurs destinataires et aux moyens du pays. Ce qui passe par la réhabilitation des raisons d'être des pratiques des citadins, leur nationalité et leur caractère souvent mieux adaptés à leurs situations matérielles, leurs possibilités financières et leurs habitudes culturelles que ne sont les nouvelles normes souvent coûteuses et à dominante technocratique.

Il s'agira en somme, de reconnaître certaines manifestations positives de la créativité populaire notamment dans les domaines du logement, des pratiques résidentielles et des formes de sociabilité inspirées d'un patrimoine culturel réinterprété dans le contexte urbain.

3. A partir d'expériences concrètes, faire progresser les relations entre chercheurs et praticiens. Pour ce faire le colloque visera l'élaboration d'une méthodologie légère et peu coûteuse permettant de mesurer périodiquement les évolutions démographiques et socio-économiques qui affectent le phénomène notamment burkinabè. Un effort particulier sera fait en vue de restituer aux praticiens les innovations permises par la recherche.

4. Enrichir et conforter le volet urbain dans toutes les structures de formation universitaire et professionnelle à travers la promotion de méthodes nouvelles, la production de données originales et l'émergence de nouveaux sujets de recherche pour les étudiants et les chercheurs.

5. Promouvoir une démarche innovante dans le domaine de la coopération appliquée au domaine urbain, que celle-ci concerne l'appui aux structures opérationnelles ou les programmes de recherche conjoints.

PROBLEMATIQUE GENERALE

L'importance de l'explosion urbaine en Afrique et les essais pour tenter d'y faire face semblent avoir différé la réflexion sur ce que serait la construction d'un réel projet urbain adapté au continent.

Ce qui semble être aujourd'hui au coeur des "politiques urbaines" en Afrique, ce n'est donc pas la maîtrise de la croissance urbaine. On note bien ça et là des tentatives de contrôle qui se traduisent par exemple un peu partout par une certaine mise en ordre dans les tissus d'habitat irrégulier existants. C'est ainsi qu'à Ouagadougou plus de 5.000 ha d'habitat spontané ont été restructurés depuis 1984. Mais il ne s'agit là le plus souvent que de course pour rattraper la croissance démographique des villes, démarche absorbant toutes les énergies et obérant ainsi tout autre effort permettant d'affiner et d'appuyer une prise en compte plus positive de l'urbain.

En fait, et particulièrement en Afrique sub-saharienne, la ville a souvent été vue de façon négative.

* Dans la perception que l'on peut parfois se faire de sa place dans l'économie générale tout d'abord.

Quel que soit le degré de volontarisme qu'elles affichaient, les politiques d'aménagement urbain dans les différents pays d'Afrique sub-saharienne ont toujours été orientées vers un objectif bien précis, à savoir, contrôler la croissance urbaine accélérée qui leur échappe. Les actions entreprises dans ce sens traduisent bien la volonté des pouvoirs publics de freiner cette croissance urbaine; ceci donc avec plus ou moins de succès et avec surtout un double type d'inconvénient.

-On semble ainsi s'être essentiellement polarisé sur l'opposition grands centres urbains en fort développement/monde rural en ignorant, au niveau de l'analyse comme autant de cas intermédiaires. Absorbés d'un côté par la campagne et irrémédiablement polarisés de l'autre côté sur les capitales ou villes principales, (plus de 10 Milliards de francs CFA d'investissements réalisés dans le logement à Ouagadougou depuis 1985), les pouvoirs publics se sont jusqu'alors rarement donnés les moyens d'intervenir de façon efficace à ces autres niveaux. Négligés par les financeurs et par les projets de recherche, pas toujours bien traités dans les recensement nationaux, les centres secondaires se sont trouvés délaissés, contribuant de fait à accroître les polarisations qui se trouvent pas ailleurs dénoncées.

-Trop marquées par les flux massifs et continus des courants migratoires qui dépeuplent les campagnes, les interventions des pouvoirs publics ont semblé se porter prioritairement sur le maintien des bras jeunes à la campagne. Cette maîtrise devait s'appuyer sur la création, en zones rurales, d'infrastructures socio-économiques en mesure de maintenir sur place les candidats à l'exode rural pour inverser l'attrait qu'exercent les villes sur les populations rurales au profit d'un attrait pour les campagnes. Certaines expériences ont été tentées ou sont en cours dans certains pays : il conviendra certes au cours du colloque de réfléchir sur leur succès ou leur échec.

Du point de vue urbain, il semble cependant que cette conception des mouvements sociaux et de leur mode de traitement interdit de voir en qui cette "solution", désormais classique, favorable à un "développement des campagnes" n'est pas forcément la meilleure et comment l'angle d'approche n'est pas exclusivement celui à partir duquel il conviendrait de considérer le problème. Sans trop rencontrer de critique, l'idéal urbain se construit du point de vue des campagnes alors qu'il est possible de rechercher des solutions à la croissance inéluctable des villes dans l'organisation même de l'espace économique et social urbain .

* Dans la perception du mode interne de développement des villes d'autre part.

Les nombreuses expériences conduites par exemple par rapport aux phénomènes de l'habitat spontané montrent que ce type de politique, destiné à enrayer l'extension sauvage des grands centres urbains, voit au contraire celle-ci non seulement se poursuivre mais se développer.

Au Burkina Faso en particulier, on note qu'en dépit de la volonté réformatrice initiée vers 1984, le phénomène nommé "habitat spontané", que la nouvelle politique visait à enrayer, renoua très vite avec la croissance. Quelques observations peuvent être formulées sur ce sujet :

On constate un échec de la politique de suppression de cette forme d'habitat populaire. Les urbanistes s'aperçoivent que le spontané est structurel et que le provisoire s'inscrit résolument dans la durée;

-La politique d'amélioration des habitats urbains qui justifiait les déguerpissements massifs n'a jamais proposé qu'un type de logement conforme au mode de vie des couches sociales les plus aisées. Le cas burkinabè montre bien une action de transformation de l'espace habité dont on peut faire l'hypothèse qu'elle répond à un référent idéologique qui siège bien au-delà des slogans politiques proclamés. En imposant le modèle de la "villa" et de son mode de vie, la politique suivie illustre peut-être un des moments de l'évolution contradictoire de la société burkinabè et sa traduction dans l'espace bâti.

Est-il possible de mieux tenir compte des modes d'habitat populaire et de proposer des logements confortables et compatibles avec les moyens économiques et culturels des couches populaires urbaines ? Tel est l'enjeu en cours, la maîtrise du développement urbain ne pouvant se penser sans une prise en compte des logiques d'usage de l'espace des populations concernées.

POURQUOI CHERCHER A "MAÎTRISER LE DÉVELOPPEMENT URBAIN"?

Après vingt années d'essais divers pour tenter de canaliser la formidable poussée urbaine qui continue de marquer l'Afrique comme les autres pays du Tiers-Monde, le titre affiché du Colloque, "Maîtriser le Développement Urbain" ne paraît-il pas trop ambitieux, voire dérisoire ?

Au moment où l'on constate que pratiquement 80% de la croissance de l'habitat urbain a été effectuée hors norme et directement par les populations et les divers systèmes d'intervention se succédant et se superposant dans l'urbain ne sont pas sans accentuer encore les déséquilibres ni sans provoquer même parfois de nouveaux désordres de par les destructurations qu'ils provoquent ou les contradictions qu'ils exacerbent, n'y a-t-il pas quelque gageure à prétendre encore "maîtriser le développement urbain" ? Succédant à l'euphorie de la mise en place des diverses trames planificatrices et à leur échec, n'est-ce pas un découragement, à la hauteur d'ailleurs des illusions perdues, qui semblent désormais s'installer ? Abandonnant toute ambition et renonçant à toute mise en perspective plus globale, les interventions actuelles ne sont-elles pas tentées de gérer au moins mal l'immédiat et de s'installer résolument dans le provisoire, laissant à de vagues perspectives participatives le soin de tenir lieu de politique ?...

Les dynamiques d'urbanisation, dieu merci, résistent à de tels états d'âmes... Et c'est peut-être ce point qui, précisément, peut constituer la base du nouveau type de regard qu'il conviendrait peut-être de développer aujourd'hui pour mieux prendre en compte ce qui est : à trop se centrer d'abord sur les outils, ne risque-t-on pas, en touchant très vite leurs limites, de développer des vues par trop négatives de cet urbain qui semble échapper à toute emprise, et de ne plus voir de ce fait les réelles dynamiques qui lui permettent malgré tout de se constituer et de continuer à se développer ? Par ailleurs, le souci de vouloir développer d'emblée des approches immédiatement opérationnelles de l'urbain n'a-t-il pas contribué, en fonctionnalisant les approches à dichotomiser ce qui en fait en ville fait système :

Peut-on encore longtemps et sous prétexte qu'il s'agit là de domaines tout aussi immenses que spécifiques, continuer de séparer les problèmes de logements de l'étude des activités ? Et ceux-ci peuvent-ils être abstraits des problèmes d'environnement ? La variété des nouvelles formes de cultures urbaines qui se développent peut-elle être longtemps tenue à l'écart des réflexions sur les formes politiques et sociales de participation semblant imperturbablement continuer à privilégier d'anciens modèles ?

N'est-ce pas la prévalence de ces approches segmentées qui en quelque sorte nie l'urbain, dissociant les aspects liés qui en constituent la trame et le structurent ? La maîtrise actuelle de l'urbain ne passe-t-elle pas ainsi par une recomposition des approches ?

Mieux prendre en compte l'urbain dans sa globalité ne signifie pas pour autant le naturaliser.

Certains, par goût peut-être du paradoxe, peuvent en effet tenir l'hypothèse selon laquelle le phénomène d'urbanisation reste finalement essentiellement abandonné à sa propre dynamique. A y regarder de plus près, une telle perspective est d'ailleurs loin d'être seulement une hypothèse d'école ; combien de gouvernements dépassés par le rythme de la croissance urbaine, n'ont pas été tentés par une politique de laisser-faire, d'autant plus que les moyens d'une politique volontariste font toujours cruellement défaut ?... N'est-ce pas également ce même type de conviction, érigée pour certains en quasi-doctrine, qui anime ceux, toujours nombreux, qui, considérant la ville comme le lieu de concentration de tous les maux, s'imaginent qu'au-delà d'un certain seuil de dégradation des conditions de vie urbaine, le pouvoir attractif des grandes cités ira déclinant ?

Une autre hypothèse semble en fait prévaloir aujourd'hui chez les opérateurs : les tabous anti-urbains tombent les uns après les autres et tout indique que la croissance urbaine rapide est un phénomène inéluctable à plus ou moins long terme. Dans le même temps, cependant, les signes d'une perte de contrôle politique de l'urbanisation se multiplient. La peur de la ville n'a certes pas disparu, mais se module autrement et suscite d'autres attitudes.

Cette peur de la ville est multifforme :

- Peur écologique : la ville est prédatrice : elle détruit inexorablement son environnement tout en amplifiant de façon inquiétante les problèmes relatifs à l'approvisionnement en eau potable, à l'évacuation des eaux usées et des déchets de toutes sortes, à la pollution, etc.

- Peur devant l'émergence de nouvelles cultures urbaines portées par une fraction dominante de la population ayant moins de 25 ans;

- Peur de mouvements sociaux en voie de radicalisation et dont la nature a profondément changé ces dernières années. La crise a eu pour effet d'aggraver les inégalités en ville : les logiques clientélistes, fort efficaces pour atténuer la gravité des confrontations sociales, jouent beaucoup moins bien face à une inexorable mécanique d'exclusion qui affecte désormais les couches moyennes.

- L'importance des investissements requis par la mise en oeuvre d'une politique urbaine volontariste est de nature à dissuader les opérateurs les plus actifs, mais l'on est convaincu aujourd'hui que la multiplication de micro-projets, réalisés "à l'économie", n'est pas de nature à résoudre les problèmes de mise en oeuvre et de maintenance des équipements urbains lourds. Les récentes journées internationales de Lille (France), en novembre 1989 sur le thème "contribution des villes des pays en développement à la croissance économique ont montré que la ville est non seulement le lieu privilégié de l'évolution sociale mais aussi de la production de richesses, de la croissance, de la productivité et de la diversification économique. Le thème de la contribution des villes au développement économique est en train de s'imposer dans les milieux de la recherche.

Cette tendance n'est cependant exempte d'ambiguïté.

Si l'urbain doit être recherché sur le plan économique, on peut douter qu'une meilleure organisation des services et de la gestion

suffise à résoudre le problème en l'absence d'investissements significatifs dans la promotion des activités.

Il reste une dernière raison de maîtriser le développement urbain : la ville est un foyer de démocratie et le contrôle de la transition démocratique en vue de son heureux aboutissement passe par une capacité politique à dominer la question urbaine dans toutes ses dimensions, modèles, politiques et instruments.

Maîtriser l'urbain, n'est-ce pas tenter de tenir compte dans la recherche comme dans les démarches d'intervention de ces diverses composantes marquant aujourd'hui le développement urbain ? Mais n'est-ce pas être plus conscient aussi des diverses approches qui ont tenté successivement de s'appliquer à l'urbain ?

Les approches du phénomène urbain.

Les approches du phénomène urbain ont beaucoup évolué au cours des dernières décennies : des perspectives planificatrices centralisées d'il y a quinze ans raisonnant essentiellement en terme de trames spatiales ou d'équipement aux démarches expérimentales participationnistes prévalant ces dernières années, les différences s'avèrent plus que sensibles et ne se réfèrent pas en tout cas aux mêmes types de modèles "urbains".

On observe tout d'abord que, si les soubassements idéologiques et les modèles théoriques ont évolué, leur caractère exogène ne s'est jamais démenti. On remarquera aussi que l'instrumentation mise en oeuvre a toujours découlé des options prises en amont aux plans idéologiques et théoriques.

Depuis les indépendances, les propositions de nouvelles politiques se sont multipliées, les découpages de ces politiques en secteurs et projets ont varié avec les bailleurs de fonds bi-ou multi-latéraux. La complexité des dispositifs, imposés de l'extérieur, est rarement allée de pair avec une plus grande cohérence.

Quel maître ? Quel ordre ? Ces questions posées par J. L. Venard dans un ouvrage contesté "25 ans d'intervention française dans le secteur urbain en Afrique Noire-Economica 1986" mais qui fait date peuvent servir de fil conducteur.

Maîtriser l'urbanisation, c'est se référer à une autorité au nom de laquelle une telle maîtrise devrait s'exercer, c'est sacrifier à une norme urbaine, à un ordre prédéfini à mettre en place ou à rétablir.

La démarche présuppose une rationalité des actions publiques accompagnant les dynamiques individuelles ou collectives et produisant des décisions lisibles par le plus grand nombre. J.L. Venard postule qu'une telle vision de la politique urbaine est étrangère aux catégories politiques des sociétés africaines, peu marquées jusque récemment par les traditions urbaines. Vrai à l'époque où il l'écrit (début des années 80), ce diagnostic semble encore globalement se vérifier aujourd'hui, mais l'est-il dans un avenir prévisible, la question étant alors de savoir comment permettre à ces citadinités africaines de pouvoir s'affirmer ?

Par rapport aux approches déployées, un constat s'impose avec évidence : l'écart important subsistant entre les règles officielles, rationnellement définies, et les pratiques urbaines réelles. Les gouvernements admettent plus volontiers maintenant la légitimité de la ville spontanée, construite le plus souvent et de façon largement majoritaire en dehors de la norme administrative. C'est bien, il est vrai, parce que cet écart existe entre la norme et les pratiques réelles que peuvent se maintenir les logiques clientélistes et l'accroissement patrimoniale ... Est-on pour autant assuré que le respect généralisé de la norme subordonnée aux lois du marché modifiera radicalement la règle du jeu ?

L'écart entre la règle officielle et la pratique réelle permet aujourd'hui l'exercice du pouvoir urbain et limite de fait la portée des ingérences extérieures. Toute tentative en vue d'instaurer une politique urbaine transparente, explicite et rationnelle doit d'accompagner d'une conscience claire de deux évidences :

-A travers l'accès au sol urbain, à la richesse urbaine et au pouvoir urbain se joue un épisode décisif de la bataille sociale ; - les villes africaines demeurent un enjeu majeur dans la lutte d'influence que se livrent les bailleurs de fonds étrangers. J.L. Venard a raison de souligner qu'à travers le concept de maîtrise de l'urbanisation, c'est tout le sens de la décolonisation qui est en jeu.

C'est à la lumière de ces considérations volontairement provocantes qu'il faut donc évaluer les grands modèles d'intervention dans le secteur urbain.

Le modèle urbain planificateur a fait long feu. Supposant une régulation a priori, mobilisant des modèles urbains idéaux, il pêche par l'inadaptation et le décalage de ses outils d'intervention : il pose en tout cas clairement la question du niveau d'intervention auquel on doit se situer pour atteindre à la maîtrise urbaine.

Le modèle "gestionnaire" se contente d'intervenir sur l'existant. Il peut donc se parer de tous les attributs de l'efficacité à court terme. Gérer sous contrainte externe et dans la pénurie n'apparaît-il pas comme une "figure imposée" ; mais comment articuler ces actions et ces niveaux ? Comment l'Etat peut-il se substituer dans cette tâche à un pouvoir municipal proche des réalités mais comment imaginer un réel pouvoir municipal sans démocratie locale ?

Le modèle "participatif" prétend répondre à la question, mais souvent associé aux modèles précédents, il est fréquemment dévoyé. Au lieu d'aboutir à la nécessaire "mise en débat" des acteurs de l'urbain, il s'efforce de "faire passer" auprès des populations des décisions à l'élaboration desquelles elles n'ont pas été associées. Les modèles qui viennent d'être exposés (et dont la liste n'est sans doute pas limitative) ont une portée universelle. Le colloque devra mettre en évidence la spécificité de leur application dans le contexte africain et en particulier en Afrique sub-saharienne.

MOT DE BIENVENUE DU PRESIDENT DU COMITE D'ORGANISATION

- Camarades Membres du Comité Exécutif du Front Populaire;
- Camarades Membres du Gouvernement Révolutionnaire ;
- Excellences, Messieurs les Chefs de Missions Diplomatiques;
- Messieurs les Représentants des Organisations Internationales et Inter-Africaines ;
- Camarade Haut-Commissaire de la Province du Kadiogo ;
- Camarades Directeurs et Chefs de Service ;
- Honorables Invités ;
- Camarades Participants ;
- Militantes et Militants de la Révolution Démocratique et Populaire;

Au nom du Comité d'Organisation permettez-moi tout d'abord de souhaiter la bienvenue en terre africaine libre du Burkina, à tous nos hôtes venus d'Europe, d'Amérique Latine et bien sûr d'Afrique pour participer au présent colloque international. Je voudrais ensuite les remercier tous et chacun d'avoir répondu positivement à notre invitation pour mener une réflexion commune sur la problématique urbaine en Afrique Sub-Saharienne et échanger des expériences diverses en matière de politique urbaine dans nos pays respectifs.

Cinq jours durant, nous serons retenus par ce thème quelque peu ambitieux "Maîtriser le Développement Urbain en Afrique". En effet ce thème évocateur de problèmes majeurs dans la quasi totalité des pays du Tiers-Monde, n'exprime pas seulement les préoccupations du monde contemporain, il traduit aussi et surtout les angoisses des générations futures quant au logement et à l'urbanisation si ici et maintenant ne se dégagent des perspectives rassurantes. Mais les grandes interrogations demeurent :

- L'Urbain est-il maîtrisable ?
- Si oui, comment le maîtriser ?
- Et pourquoi chercher à la maîtriser ?

En acceptant d'arbitrer le présent colloque le Burkina Faso pour sa part voudrait aussi dresser avec vous le bilan de sa politique urbaine déployée depuis 1983 pour qu'ensemble et seulement ensemble,

nous puissions formuler des propositions concrètes de stratégies urbaines susceptibles de promouvoir un développement urbain harmonieux de notre continent. Ca au-delà des spécificités, les problèmes de développement urbain sont communs à l'ensemble des pays du Tiers-Monde.

Quant au Comité d'Organisation, il s'excuse par avance des imperfections que vous constaterez çà et là dans l'organisation matérielle du colloque, et sait déjà pouvoir compter sur votre indulgence pour garantir le succès de notre rencontre scientifique. Il reste à votre entière disposition pour rendre votre séjour à Ouagadougou le plus agréable possible.

Le Comité d'Organisation, conscient par ailleurs des enjeux d'un tel colloque vous invite tous à participer pleinement et activement aux travaux du colloque en vue d'une transformation qualitative de la physionomie urbaine africaine? Car comme aimait l'affirmer le célèbre philosophe François Gaston BERGER : **"L'avenir n'est pas seulement ce qui peut arriver, ou ce qui a plus de chance de se produire, il est dans une proportion qui ne cesse de croître, ce que nous avons voulu qu'il soit"**.

LA PATRIE OU LA MORT, NOUS VAINCRONS !

**DISCOURS D'OUVERTURE DU MINISTRE BURKINABE
DES ENSEIGNEMENTS SECONDAIRE, SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE**

Le thème de votre colloque, à savoir, **"Maîtriser le Développement Urbain en Afrique Sub-Saharienne"** situe à juste titre l'importance de la question urbaine dans les stratégies de développement en Afrique.

Le colloque qui se déroule aujourd'hui à Ouagadougou est le fruit de la coopération scientifique bilatérale et multilatérale. C'est pour moi une occasion propice pour adresser ma très vive et profonde reconnaissance à tous les partenaires en coopération du Burkina, en particulier à nos partenaires français dont l'assistance multiforme soutenue a permis la tenue du présent colloque. Si la question urbaine constitue en Afrique et dans le Tiers-Monde de façon générale, une préoccupation majeure, l'on ne saurait cependant l'aborder de façon efficace sans se référer à la recherche scientifique dont l'éclairage permet à coup sûr d'envisager des solutions possibles et durables aussi bien au problème de logement qu'à celui d'urbanisation.

L'explosion urbaine semble constituer aujourd'hui un véritable enjeu à la fois socio-politique et économique dont la maîtrise permet de mieux résoudre le problème de développement à travers ses multiples dimensions.

Cet enjeu est d'autant plus important que 80 % environ de la croissance urbaine de l'habitat s'effectue hors norme et sur initiative propre des populations, rendant illusoire l'application de toute politique urbaine dans les pays où cette politique a été clairement définie. C'est ainsi que se poursuit dans tous les pays du Tiers-Monde l'extension démesurée des grands centres urbains à travers l'habitat dit "spontané et que se développe l'exode rural.

Les politiques de déguerpissement pour fin de restructuration ou de rénovation ne proposent guère d'alternatives cohérentes qui conduisent à des types de logements accessibles au plus grand nombre et facilitent l'intégration sociale.

Le taux d'urbanisation pour l'ensemble des pays du Sahel, pour ne prendre que ce seul exemple, passera de 24% en 1988 à 35% en l'an 2020.

Cette rapide croissance des villes occasionnera sans nul doute une augmentation de la demande de biens et services ainsi que d'équipements collectifs.

Et si la tendance actuelle de croissance urbaine se poursuit, les gouvernements éprouveront d'énormes difficultés à relever le défi de logement, de transport, d'assainissement, d'eau, de combustible et d'infrastructures socio-économiques de base que leur lance une population urbaine toujours plus exigeante. Mais comment maîtriser le développement urbain à travers le décalage qui peut s'observer entre les politiques urbaines telles qu'elles se définissent en Afrique et les conditions de leur mise en oeuvre ?

Comment maîtriser le développement urbain si face à la politique urbaine se déploient des stratégies populaires (individuelles ou collectives) pour accéder à la ville ?

Comment maîtriser le développement urbain si les processus officiels ou non officiels de production de la ville et leur articulation ne sont pas scientifiquement étudiés, et les formes d'organisation spatiale et sociale qui caractérisent les différents types de villes connues ?

Comment maîtriser le développement urbain sans méthodologie permettant de mesurer périodiquement les évolutions démographiques et socio-économiques qui affectent le phénomène urbain en Afrique.

Et pourquoi chercher à maîtriser le développement urbain ?

Le Burkina Faso pour sa part a entrepris depuis 1983 une politique urbaine ambitieuse qu'il s'efforce de mettre en oeuvre et dont l'objectif essentiel vise la réglementation de la construction et la conception d'un habitat économique. Le thème consacré à la célébration de la Journée Mondiale de l'habitat à savoir "**Logement et Urbanisation**" confirme s'il en était encore besoin la justesse de la politique urbaine déployée au Burkina.

Mais il ne s'agit pas seulement de définir une politique urbaine cohérente, il faut pouvoir surtout l'appliquer sur le terrain par une utilisation judicieuse de l'espace urbain à travers la construction de logements viables et économiques et un ensemble d'infrastructures appropriées.

C'est pourquoi le gouvernement révolutionnaire du Burkina Faso encourage la recherche sur les villes et contribue à la valorisation des résultats de la recherche par la formation, en organisant diverses rencontres scientifiques dont le présent colloque. Précisément entre autres buts, votre colloque pourrait déboucher sur la constitution d'un pôle de réflexion interdisciplinaire sur les problèmes de développement urbain au Burkina et dans la sous région, voire à l'échelle continentale. Car les villes africaines à l'exception des capitales, commencent seulement à connaître un regain d'intérêt, cependant qu'elles ne possèdent pas de moyens propres susceptibles de promouvoir une véritable politique de développement.

En somme le développement urbain, au-delà de l'impact qu'il exerce sur l'environnement, engendre divers mouvements sociaux qui affectent les villes. Il convient donc d'analyser les effets des réponses institutionnelles développées par les différents pays africains en terme de programmation, d'équipements, d'interventions sur l'habitat, de plans d'urbanisme ou de réglementation afin d'appréhender les efforts concrets des politiques urbaines menées jusqu'ici sur l'organisation des villes et leur incidence sur la structuration d'ensemble des pays africains. A cet égard, le thème de votre colloque international aussi bien praticiens, chercheurs, planificateurs que décideurs politiques.

Sans anticiper sur les résultats de vos travaux, je reste persuadé que vos réflexions théoriques nourries d'expériences riches et variés aboutiront à ces propositions d'actions concrètes à réaliser pour une transformation qualitative l'armature urbaine africaine et une amélioration significative des conditions de vie et de travail des populations urbaines africaines.

Je souhaite pleins succès à vos travaux et déclare ouvert le colloque international sur le thème : "Maîtriser le Développement Urbain en Afrique Noire".

LA PATRIE OU LA MORT, NOUS VAINCRONS !

DISCOURS D'OUVERTURE DU CHEF DE MISSION

Le champ géographique de la coopération française couvre une trentaine de pays essentiellement africains dont la population totale est aujourd'hui proche de 170 millions d'habitants. La population urbaine de ces pays, c'est à dire celle vivant dans des agglomérations de plus 5 000 habitants, dépasse 45 millions d'habitants et elle s'est accrue au cours des 20 dernières années au taux moyen de 5,6% par an. A ce rythme les villes de ces pays devront accueillir 2,5 millions de nouveaux citadins par an.

Pendant de longues années ce phénomène a été vécu comme une calamité ou comme un processus non maîtrisable qu'il fallait essayer de combattre en maintenant les jeunes à la campagne. Victime d'un tabou anti-urbain, la coopération française, comme d'autres coopérations bilatérales ne s'est intéressée à la ville que par l'intermédiaire de ses services collectifs (électricité, téléphone, transports, marché, eau). De 1970 à 1988, 4% seulement des moyens du FAC (et 130 coopérants) ont été consacrés à l'habitat et à l'urbanisme.

Sous l'impulsion du Ministre Jacques PELLETIER, la coopération française a pris conscience de l'enjeu que représentait la ville dans le développement d'un pays et a classé les actions en faveur du développement urbain parmi ses priorités.

En effet "la ville est, tout d'abord un enjeu économique. C'est le lieu de la plus forte productivité, de la plus grande part de la création des richesses". Mais la ville n'est pas que cela. Elle peut être aussi le foyer de la démocratie par le biais des communautés de base et des collectivités décentralisées. Elle facilite la transformation des comportements et des rapports sociaux et, ce faisant, amplifie les occasions de débat et de créativité.

Comment faire face à la croissance de la population urbaine, au moment où tous les Etats africains sont engagés dans des politiques d'ajustement ? Comment donc aider nos partenaires ?

Pour essayer de répondre à ces questions, et déterminer la politique de la coopération française, trois groupes de travail ont été créés, sur l'habitat, l'urbanisme local, et les services urbains marchands. Leur réflexion n'est pas terminée -le sera-t-elle un jour, en urbanisme il faut s'habituer à travailler par approximations successives- mais déjà quelques grandes orientations se dégagent:

-La ville doit être gérée au plus près par des collectivités locales dotées d'une large autonomie. Elues ou non les autorités municipales assurent une meilleure rationalité dans les décisions politiques intéressant la ville que les services déconcentrés des ministères qui ne s'intéressent souvent qu'à un aspect du problème urbain.

-La ville doit financer son propre fonctionnement ce qui implique une gestion rigoureuse des finances municipales et une augmentation des ressources locales ce qui passe le plus souvent par une réévaluation de l'assiette de l'impôt, un élargissement du champ des biens ou activités assujettis à l'impôt et une grande efficacité des services d'émission et de recouvrement.

-La planification urbaine est nécessaire pour permettre la coordination des interventions publiques et privées, afin d'optimiser l'emploi de ressources rares, mais les documents directeurs d'urbanisme devraient rester souples et ne pas être trop ambitieux et s'en tenir à la définition d'un maillage de voirie primaire, au schéma d'évacuation des eaux pluviales et aux réserves de terrains pour usage public majeur. En un mot à des contraintes que l'on soit en mesure de faire respecter.

-Enfin, en Afrique les villes n'auront pas, avant longtemps, le moyen de financer les investissements nécessaires à leurs croissances, l'intervention de l'Etat et des ressources extérieures qu'il peut mobiliser est donc indispensable.

L'objectif premier des pouvoirs publics devrait être le maintien du niveau des disponibilités en terrain et en espace habitable par tête. Compte tenu du rythme élevé de la croissance urbaine, la réalisation d'un tel objectif, implique la reconnaissance par les pouvoirs publics de toutes les initiatives privées d'aménagement urbain ou de construction. En particulier le secteur locatif très important en Afrique doit être reconnu et encouragé.

Vos travaux vont permettre d'enrichir la réflexion sur le développement urbain en Afrique Sub-Saharienne. La coopération française qui a participé à l'organisation de ce colloque attend, si ce n'est des propositions précises d'action du moins des éclairages nouveaux sur la maîtrise du développement urbain. Nous serons très attentifs à vos conclusions.

Si à l'issue de ce colloque, vous décidiez de créer un réseau de réflexion régional ou sous régional, fédérant des équipes de chercheurs et de praticiens de l'urbain, la coopération française étudierait avec intérêt l'aide qu'elle pourrait vous apporter.

En attendant, je vous souhaite un plein succès dans vos travaux.

Pierre JACQUEMOT

DISCOURS DE CLOTURE DU MINISTRE BURKINABE DES ENSEIGNEMENTS SECONDAIRE. SUPERIEUR ET DE LA RECEIERCEIE SCIENTIFIQUE

- Camarades Membres du Comité Exécutif du Front Populaire ;
- Camarades Membres du Gouvernement Révolutionnaire ;
- Excellences, Messieurs les Chefs de Missions Diplomatiques ;
- Messieurs les Représentants des Organisations Internationales et Inter-Africaines ;
- Camarade Haut-Commissaire de la Province du KADIOGO ;
- Camarades Directeurs et Chefs de Service ;
- Honorables invités ;
- Camarades Participants ;
- Militantes et Militants de la Révolution Démocratique et Populaire ;

Une semaine durant, vous avez mené des débats larges et approfondis, francs et démocratiques, dans une ambiance pleine d'enthousiasme, qui vous ont conduits à des conclusions fort intéressantes pour le devenir des villes en Afrique.

L'énorme travail abattu au cours des cinq jours vécus à Ouagadougou est le fruit des efforts de tous et de chacun dans la réflexion théorique et le partage des expériences en matière de politiques urbaines initiées ou en cours dans nos différents pays, dans l'ultime objectif de transformer qualitativement l'armature urbaine africaine, voire du Tiers-Monde et d'améliorer la gestion de la croissance urbaine et du foncier au profit des larges couches et classes sociales populaires africaines.

Je voudrais ici au nom du Front Populaire et de son gouvernement révolutionnaire adresser à tous et à chacun mes très vifs et sincères remerciements pour la contribution hautement appréciable que votre colloque a apporté à la résolution de la question urbaine en Afrique.

En effet, décideurs politiques, chercheurs et praticiens, nous comprenons à présent un peu mieux les diverses stratégies mises en oeuvre aussi bien par l'Etat que par les populations elles-mêmes pour le contrôle et la gestion des villes en Afrique, d'où les multiples enjeux à la fois politique, socio-économique et culturel dont les villes africaines sont aujourd'hui le théâtre. Cette situation de crise du rapport à l'urbain, consécutive à l'accroissement démographique rapide dans les villes

affecte inexorablement la capacité de production de l'Etat ou des institutions officielles de l'Etat en matière de logement et de services urbains.

Précisément, c'est en réponse à cette offre déficitaire de biens de logements et de services que se développent des stratégies d'auto-promotion urbaine à la base qui parce que maintenant connues sont parfaitement maîtrisables. Ces initiatives locales des populations qui sont des formes de solutions à des contraintes objectives de leurs situations vécues, demandent à être mieux connues sous l'éclairage des chercheurs, à être prises en compte par les praticiens pour être mieux intégrées dans les politiques urbaines par les décideurs politiques. Car l'un des objectifs majeurs du colloque, du reste largement atteints, consistait à ouvrir un dialogue entre praticiens et chercheurs sur la problématique urbaine qui débouche sur la constitution d'un réseau africain de recherche urbaine.

Je puis d'ores et déjà vous assurer que le réseau ainsi créé au cours du Colloque de Ouagadougou bénéficiera d'un soutien constant de la part des autorités politiques burkinabè.

Entre autres conclusions de vos travaux, je voudrais souligner votre décision de créer une Banque de données sur la gestion urbaine qui serait mise à la disposition des techniciens et des chercheurs travaillant sur l'urbain afin de disposer d'un outil indispensable à la planification et à la gestion urbaine et qui servirait de base à l'élaboration d'une politique urbaine cohérente et efficace.

Les Conclusions de vos travaux insistent aussi sur une meilleure intégration de la dimension culturelle dans les politiques urbaines, car celle-ci constitue un paramètre déterminant de la dynamique des différentes stratégies en œuvre dans le processus de la croissance urbaine. Sans perdre de vue l'enjeu fondamental dans la maîtrise de la croissance urbaine, qui demeure le foncier, vous avez su apporter des réponses pertinentes aux multiples interrogations que soulève la crise des villes en Afrique.

Car le décalage souvent observé entre les textes réglementaires relatifs au foncier et les pratiques populaires sur le terrain y trouvent leur pleine justification.

J'approuve également en tant que chercheur moi-même, la démarche méthodologique que vous préconisez pour maîtriser le développement urbain en Afrique, laquelle démarche s'attacherait à analyser le contexte local, notamment l'enjeu d'une histoire sociale des villes et des groupes sociaux en Afrique pour mieux définir la perméabilité des populations urbaines aux objectifs fixés par l'Etat et leur capacité d'adaptation aux programmes publics dans le cadre des dynamiques urbaines en cours.

Je vous félicite donc tous pour les conclusions pertinentes auxquelles vos travaux ont abouti. Je reste persuadé que le Colloque de Ouagadougou aura permis sinon de maîtriser, du moins de disposer d'éléments nécessaires à la maîtrise du développement urbain en Afrique. En cela le Colloque de Ouagadougou est déjà inscrit dans les pages de l'histoire africaine.

Le Burkina Faso pour sa part examinera avec la plus grande attention les conclusions de vos travaux en rapport avec sa politique urbaine.

Je ne saurais terminer ce bref discours sans remercier encore une fois tous ceux qui ont oeuvré pour la tenue de ce Colloque, en particulier la Mission Française de Coopération, sans oublier les Organisateurs et tous ceux qui d'une manière ou d'une autre, ont contribué à son succès.

Je souhaite à nos honorables invités et à tous les participants, un bon retour dans leurs pays et foyers respectifs et déclare clos le Colloque International sur le thème **"Maîtriser le Développement Urbain en Afrique Noire"**.

LA PATRIE OU LA MORT, NOUS VAINCRONS !

Je vous remercie.

SEANCE INAUGURALE DU 1 OCTOBRE 1990.
RAPPORT INTRODUCTIF.

Mrs les Ministres,
Excellences,
Mesdames, Messieurs,

Qu'il me soit d'abord permis de remercier les membres du **Comité d'organisation du colloque**, et en particulier son coordinateur M. Jean-Baptiste OUEDRAOGO, pour la confiance qu'ils m'ont accordée en me réservant la redoutable tâche de vous présenter le rapport introductif aux débats que nous allons avoir pendant cinq jours.

Je rappellerai d'abord comment est née et a mûri l'idée de ce colloque, consacré à la maîtrise du développement urbain en Afrique. Différents programmes de recherche lancés au milieu des années 80 au Burkina Faso ont convergé vers un objectif commun de valorisation. Leurs responsables ont rencontré, dans cette démarche, ceux qui, aux niveaux politique et technique, avaient en charge la conception et la mise en oeuvre d'une politique urbaine ambitieuse mais constataient chaque jour le déficit de connaissances sur la ville et d'analyses susceptibles d'éclairer leurs choix. Trois qualificatifs caractérisent cette collaboration : **continuité, efficacité et confiance**. Le CNRST, l'Université de Ouagadougou, la Direction Générale de l'Urbanisme et de la Topographie, l'ORSTOM et en particulier son responsable local, le CNRS et l'Université Paris VIII ont, je crois, dans cette affaire, démontré les vertus d'un **partenariat** en actes.

Au nom du Comité d'Organisation, je veux d'abord saluer les personnalités présentes à cette séance inaugurale et remercier plus particulièrement M. le Ministre des Enseignements Secondaire, Supérieur et de la Recherche Scientifique et M. le Secrétaire d'Etat à l'Habitat et à l'Urbanisme pour leur appui et l'intérêt soutenu qu'ils ont manifesté pour nos initiatives. Nous nous félicitons que ce colloque ait finalement pu se tenir dans le cadre des **journées mondiales de l'habitat**, marquant chaque année l'intérêt de la communauté internationale pour cette question cruciale dans la définition des politiques de développement.

Nous ouvrons ici un **colloque scientifique**, c'est à dire une rencontre dégagée des contraintes de l'urgence mais les objectifs affichés et le profil d'un grand nombre de participants lui confèrent une

autre dimension, proche de la pratique opérationnelle. Prenons donc le temps de réfléchir sans contrainte mais gardons toujours à l'esprit que cette réflexion n'a de sens qu'à travers les solutions qu'elle propose...

Le Comité d'Organisation tient à remercier le Ministère Français de la Coopération et du Développement dont la contribution financière a permis de garantir d'excellentes conditions de préparation et -puissent les congressistes partager ce point de vue- d'accueil. Cet appui n'est pas le fruit du hasard. Il est le signe d'une prise de conscience du caractère incontournable de la question urbaine en Afrique. Cette prise de conscience s'est au demeurant déjà traduite par de nombreuses initiatives de la coopération française dans le domaine du développement urbain au Burkina Faso.

Ce Colloque International se tient à Ouagadougou et cette circonstance non plus ne doit rien au hasard. Depuis quelques années, les autorités du Burkina Faso manifestent un souci constant pour les questions urbaines et prennent, sur ce terrain, des initiatives qui ne peuvent que susciter l'intérêt. Nous avons veillé à ce que ceux qui ont contribué à concevoir et qui, aujourd'hui, mettent en oeuvre la politique urbaine de ce pays aient toute leur place dans ce colloque.

Cette rencontre doit être aussi l'occasion d'une grande confrontation inter-africaine sur les problèmes urbains. Je suis heureux de souhaiter la bienvenue aux collègues venus de 7 pays du continent qui nous permettront de mieux prendre conscience de son extrême diversité tout en partageant notre ambition de dépasser les particularités locales ou régionales. Puisse ce colloque être l'occasion de stabiliser un système d'échanges permanent d'expériences de recherche, complément indispensable à l'Association Africaine des praticiens de l'Urbanisme constituée il y a un peu moins d'un an.

Une telle démarche fédérative doit permettre aux spécialistes africains d'être plus attentifs à ce qui se passe hors d'Afrique, en particulier en Amérique Latine et en Asie. Nous avons tenu à ce que les participants au colloque disposent de points de vue comparatifs sur ces continents et, avant d'aborder la présentation du rapport introductif, je voudrais saluer ceux des participants qui découvrent aujourd'hui l'Afrique à travers le Burkina Faso et leur souhaiter "bonne arrivée" !

Présentation du rapport introductif

Les politiques urbaines ne sont pas réellement inscrites dans les politiques de développement. Les villes n'apparaissent au mieux que comme appendice des politiques d'**infrastructures** et au pire comme frein mythique aux politiques de **développement rural**. Que penser cependant des échecs répétés des politiques inspirées par ce qu'il faut bien appeler une **idéologie anti-urbaine** ? On est frappé du contraste entre la relation fantasmatique à des métropoles-vitrines et la dénonciation obstinée du caractère parasitaire de la ville. Autrefois soucieux d'un hypothétique **freinage de l'exode rural**, les gouvernements et les bailleurs de fonds se préoccupent aujourd'hui de **l'insertion des migrants en ville...** C'est le symbole d'une évolution des esprits.

La **fin des tabous anti-urbains** n'a pas, pour autant fait disparaître les vieilles **peurs de la ville**. On observe en revanche un déplacement de ces peurs. La peur écologique tend à s'estomper devant la peur de mouvements sociaux en voie de radicalisation et dont la nature s'est beaucoup transformée au cours de ces dernières années. Les autorités se trouvent le plus souvent désarmées devant l'émergence de nouvelles cultures urbaines portées par les fractions les plus jeunes de la population.

Les conceptions d'ensemble des politiques urbaines ont également beaucoup évolué. Y a-t-il place encore pour une **ambition planificatrice** lorsque l'on connaît les coûts exorbitants des investissements qui sont en cause ? Un premier repli s'est opéré sur une démarche expérimentale s'appuyant plus ou moins sur différentes versions de la participation populaire. L'aggravation de la **crise** transforme aujourd'hui les politiques en **gestionnaires** de l'urbain pratiquant un pilotage à vue de la croissance à coup de micro-projets. Le découpage sectoriel des politiques urbaines s'impose plus que jamais comme règle et commande le montage de dispositifs institutionnels sans grande relation les uns avec les autres.

La ville disparaît, en tant qu'entité complexe, saucissonnée entre les segments que constituent l'habitat, la planification physique et les équipements, l'environnement, les activités urbaines et l'action sociale. Tout se passe de telle sorte que nulle part ne sont posées les questions essentielles : **Pour qui et par qui se fait la ville ? Au nom de quelle autorité et en fonction de quel ordre s'exerce la maîtrise du développement urbain ?**

On ne s'étonnera pas, dans ces conditions, que ressurgisse périodiquement la tentation du laisser-faire. Constatant la perte de contrôle politique de l'urbanisation, les autorités finissent par considérer, aux différents niveaux, que l'absence de maîtrise du phénomène relève d'une nécessité inéluctable. Le découragement est à la hauteur des illusions face à la pression démographique, à l'explosion spatiale... et à la faiblesse des moyens.

Notre rapport introductif met l'accent sur l'écart important qui subsiste entre les règles officielles et les pratiques urbaines réelles. La reconnaissance d'un tel décalage par les politiques et les techniciens est une innovation importante de ces dernières années mais il faut bien relever toute l'ambiguïté d'une telle prise de conscience attestée en particulier dans le cadre des opérations de **régularisation foncière**. On ne se demande pas assez de quoi l'écart à la norme est significatif et comment on finit par en arriver à un accord tacite entre acteurs publics et privés sur cet écart à la norme.

Sous peine de devenir de plus en plus étrangères à leurs villes, les autorités devront résolument reconnaître le caractère en quelque sorte structurel de l'urbanisation spontanée et prendre en considération les **logiques d'usage** dans l'invention d'un nouveau modèle d'urbanisation, dans l'accouchement de nouvelles **utopies urbaines**. Elles devront aussi prendre clairement conscience de ce qui apparaît de plus en plus comme des évidences :

- A travers l'accès au sol urbain, à la richesse urbaine et finalement au **pouvoir urbain**, se joue un épisode décisif de la **bataille sociale**,
- Les villes africaines sont appelées à devenir un enjeu majeur dans la lutte d'influence à laquelle se livrent les **bailleurs de fonds étrangers**.

Les chercheurs, pour leur part, souhaitent, je crois, être associés à cette **réflexion prospective**. Ils ne refusent certes pas par principe de travailler à la recherche de solutions immédiates mais il ne semblent pas disposés à n'être que les "**ambulanciers**" du **développement urbain**...

Le Comité d'organisation souhaite ardemment que ce colloque aide à mieux situer la question urbaine en Afrique. Puisse cette rencontre être également l'occasion de mieux définir les conditions d'une collaboration fructueuse entre chercheurs et praticiens. Son inscription

dans le cadre de la **journée mondiale de l'habitat** prendrait alors tout son sens.

Je vous remercie de votre attention.

Pour le Comité d'Organisation
Emile LE BRIS

RAPPORT DE LA MATINEE DU 2 OCTOBRE 1990
SEANCE PLENIERE

**LE PROCES URBAIN : DES ANALYSES
CONVERGENTES.**

Un large consensus rassemblant praticiens et chercheurs existe aujourd'hui sur l'analyse du procès urbain.

Tous l'analysent comme un jeu d'acteurs, chacun pourvu de stratégies et de logiques d'action propres. Rares sont ceux qui opposent de façon schématique l'Etat et la population. Il est reconnu que l'Etat comporte un grand nombre d'acteurs (ses notables, ses administrations d'autorité, ses sociétés publiques de service...). Mais ces acteurs institutionnels, à l'intérieur même de l'appareil d'Etat, ont rarement les mêmes intérêts. Quant aux hommes et aux femmes qui peuplent l'appareil d'Etat ils appartiennent aussi à la population. Ils investissent l'Etat et par leur présence les intérêts de la population interfèrent en permanence avec ceux de l'appareil d'Etat. De même, la population ne peut être réduite à une entité unique indifférenciée. Elle est composée de groupes qui n'ont ni les mêmes intérêts ni les mêmes moyens de se faire entendre. C'est ce jeu complexe d'acteurs qui faut analyser ; chaque situation peut engendrer de nouvelles alliances entre des parties de l'appareil d'Etat et des groupes de la population. Ces alliances peuvent nécessiter l'intervention de médiateurs. A ce titre, le rôle des "intellectuels" mériterait d'être mieux analysé. Ce rôle de médiateurs, qui est exercé surtout par des notables à solide implantation locale, a très souvent pour corollaire la montée des clientélismes. De même le rôle de médiateur que peut jouer l'appareil technique de l'Etat entraîne souvent la corruption de ses agents.

Des logiques de situation à la construction du consensus.

E. Le Bris observe des logiques de situation qu'il assimile à des régulations tendanciennes. D'autres ont parlé en d'autres lieux de systèmes d'auto-régulation. En quelque sorte le jeu des acteurs connaîtrait des situations d'équilibre, pouvant être rompues de part et d'autre mais peut être plus souvent du fait de la volonté organisatrice de l'Etat. Ces ruptures d'équilibre, quand bien même les raisons de l'action sont tout à fait légitimes, entraînent des tensions voire des conflits. Comment trouver, dès lors, une adhésion des populations aux actions de

l'Etat. La recherche du consensus qui en fin de compte fonde la légitimité de l'Etat, passe nécessairement par l'existence de recours voire de sanctions fussent-elles seulement celles du mandat électif.

E. Le Bris remarquait que l'efficacité des interventions de l'Etat dépendait de l'épaisseur des relations qu'il entretenait avec la société urbaine. Il s'interrogeait sur la réalité de ce tissu fort de relations en Afrique. Toutefois, d'autres intervenants faisaient remarquer que même si les institutions de recours et de sanction n'avaient pas d'existence, le pouvoir ne pouvait aller trop loin sans mettre en cause sa légitimité. D'ailleurs, des parties de l'appareil d'Etat pouvaient alors s'allier aux populations pour contrecarrer l'action de l'Etat ou pour lui signifier les bornes acceptables. Les populations n'ont-elles, dès lors pas trop de difficultés pour imposer sans éclat leur position. N'est-ce pas elles qui ont décidé en fin de compte du prix de la parcelle à Ouagadougou ?

Il va de soi que ces modes de régulation, complexes souffrent d'un manque de transparence. Tous n'y ont pas accès de la même manière et avec la même efficacité. On peut penser que des formes plus institutionnalisées de recours et de sanction auraient l'avantage d'être à la fois plus transparentes et plus accessibles à tous. Elles passent par l'indépendance de la justice et la démocratisation de la vie municipale.

De l'espace fragmenté.

Marcello Balbo procède à une analyse de l'espace des villes des PVD et il conclut à une construction à "discontinuité-continue". Il insiste sur le constat de la fragmentation des espaces, élément qui lui apparaît comme structurel et structurant. S'il ne nie pas le coût très élevé de cette structure pour les actions d'urbanisme, il se pose la question de savoir si cette fragmentation n'est pas la réponse la plus appropriée, peut-être même la seule possible.

Dès lors, ce serait une erreur d'essayer de forcer le développement urbain à entrer dans des modèles qui ne lui correspondent pas. On ne peut exclure que ce morcellement se traduise par une identité localisée et facilite ainsi la constitution de groupes politiques locaux. De son côté, E. Le Bris remarque que les formes de conscience sociale semblent se construire sur des bases territoriales. Dans quelle mesure, le fait que l'objet disputé soit un espace, conduit à cette construction ?

L'ensemble des acteurs du jeu urbain ont des intérêts différents mais ces intérêts les conduisent, étrange convergence, à un règlement des tensions et des conflits sur une base territoriale. Pour les demandeurs, ce peut être la reconnaissance de leur accès au sol urbain, pour l'appareil d'Etat ce peut être de régler localement une question qui aurait pu, si elle avait été portée au niveau du politique, mettre en cause sa légitimité. Logiques d'intégration et/ou de consolidation de la légitimité, c'est quelquefois l'ambiguïté que revêtent les opérations locales de régularisation/légalisation/réhabilitation/rénovation...

Coût/valeur/prix.

Si personne ne conteste que la ville ait un coût, les formes de récupération de ce coût sont mal établies. Sous quelles formes et auprès de qui ? restent des questions ouvertes. Il est clair que les villes des PVD ne pourront continuer à fonctionner sans ressources plus importantes et plus stables. L'allocation de fonctionnement par l'Etat central est probablement la plus mauvaise solution et il peut être légitime d'adopter le principe : "ceux à qui bénéficie la ville en paient le coût". Faut-il aller jusqu'à dire, comme certains, que ceux qui ne peuvent pas en payer le coût doivent la quitter.

Tant les praticiens que les chercheurs ont communiqué dans la dénonciation de la spéculation foncière. L'exemple de la politique burkinabèse est, ici, éclairante. La spéculation, comme l'a dit si joliment Joseph Guiebo, s'est démocratisée. Elle n'a pas disparu. Peut-être étions nous tous dans l'illusion ? Il faut rappeler qu'une parcelle, selon sa localisation, sa taille, son équipement a une valeur différente. Cette valeur doit se traduire par un prix. Les modalités de régulation du marché foncier sont difficiles à mettre en oeuvre. Réguler le marché ne devrait-il pas être un objectif des pouvoirs publics. A ce titre, la mise en place d'observatoires du foncier est recommandé.

Un jeu d'acteurs dont il faut accepter les règles : chercheurs et praticiens.

A la situation confortable de l'observateur/chercheur s'oppose la situation difficile de l'homme d'action/praticien. Mais ils ont besoin l'un de l'autre. Le chercheur doit s'imprégner des contraintes de l'action pour mieux mesurer les acquis en fonction des objectifs assignés au départ. Le praticien a besoin que les résultats soient examinés sans complaisance par un observateur neutre pour mieux en mesurer l'impact. En permanence, le praticien souhaite que son action soit éclairée, c'est à

dire plus efficace. Le chercheur lui rappelle que son rôle n'est pas celui d'un démiurge ; s'il doit ordonner la ville ce n'est pas ordonnancer la société. La mise en forme ne doit-elle pas d'abord, et peut être seulement, permettre aux fonctionnalités de s'exercer.

L'ambivalence de l'Etat a été, à plusieurs reprises, souligné :
-appareil de pouvoir où la tentation de la logique "domination/exclusion" est toujours présente ;
-autorité garante que l'intérêt de tous sera respecté, y compris celui des plus démunis.

C'est l'honneur du chercheur que de faire entendre la voix de ceux qui pourraient si facilement être dominés et même exclus.

C'est l'honneur de l'Etat de les entendre et donc d'accepter cette médiation, fût-elle dérangeante.

Comme dans le conte, la recherche a pour fonction de dire que le roi est nu, ce qui n'a jamais fait plaisir à aucun monarque mais lequel ayant le courage d'accepter ce constat ne s'est pas habillé !!!

J.P. DUCHEMIN

RAPPORT DE L'APRES-MIDI DU 2 OCTOBRE 90.
SEANCE PLENIERE

Les échelles d'observations retenues par les auteurs de communications sont diverses et variées. De cette diversité procèdent trois constats initiaux :

- Les "Politiques urbaines" ne sont pas réductibles aux seules actions d'urbanisme, le bâti et l'équipement ne constituant qu'une composante de "l'urbain". Ces politiques visent aussi à l'encadrement du territoire par des villes conçues en tant qu'outils d'aménagement de l'espace contrôlé par l'Etat-nation.
- Si l'urbain englobe les relations multiples (jeux d'acteurs, logiques, filières de production des terrains à bâtir et de construction immobilière) qui lient les centres-villes à leur périphérie, il faut aussi sortir de la ville stricto-sensu, l'agglomération physique, et prendre en compte les espaces de vie et les représentations d'espace qui incluent villages et campagnes dont sont originaires les migrants.
- Les politiques urbaines ne peuvent être analysées à travers une seule dimension, celle de l'instrumentation technique. Elles mettent en jeu les rapports de pouvoir entre les donneurs d'ordre, les institutions d'exécution et les populations citadines censées être les bénéficiaires de l'urbanisme de plan ou de projet.

Les découpages administratifs et territoriaux visent à créer de nouveaux pôles de développement aptes à contrebalancer le poids trop important des capitales (exemple du Togo). Mais ces nouveaux pôles ne sont pas connectés à leur environnement immédiat et ils apparaissent comme des villes plus souvent étrangères aux populations autochtones. Une décentralisation initiée par les pouvoirs d'Etat au profit des collectivités locales à des périodes différentes et dans des contextes politico-économiques qui sont aussi différentes :

- BENIN (1978)
- COTE-D'IVOIRE (1980)
- TUNISIE (1984)
- BURKINA FASO (1984) etc.

Mais cette décentralisation n'aboutit pas toujours à un réel transfert de pouvoir et de compétence.

-La mise en oeuvre de ces "décentralisations à l'échelle du territoire ou d'une entité urbaine s'est accompagnée d'une multiplication des organismes d'intervention (TUNIS) caractérisés par un flou institutionnel (une "lévitation institutionnelle") qui favorise tous les contournements.

-En réponse à l'impuissance ou à l'inefficacité de ces structures, des initiatives locales se sont multipliées qui aboutissent au développement rapide d'un habitat illégal. Ce dernier constitue le plus souvent la ville des "gagne-petits", mais les plus fortunés y opèrent également. L'extension de cette ville illégale apparaît comme un déficit au pouvoir d'Etat. Ce dernier se réapproprie les espaces illégaux en y engageant des opérations d'urbanisme qui repoussent les "gagne-petit" de plus en plus loin et du coup accélèrent la spéculation foncière dans les périphéries (YAOUNDE). La volonté d'intégration de l'espace physique, qui est trop souvent confondue avec l'intégration et le contrôle de la population (cas du MAROC) aboutit en fait à reproduire l'exclusion des pauvres des lieux de la décision : ni leurs aspirations, ni leur conceptions de la ville ne sont prises en compte par des politiques pourtant affichées comme "populaires".

A terme les déguerpissements ne peuvent être que des sources de difficultés politiques, faisant naître des révoltes individuelles ou collectives.

Les opérations dites de restructuration ont surtout bénéficié aux propriétaires qui récupèrent les coûts sur la rente locative. Si tout service à un coup, l'ampleur de ce dernier est étroitement lié aux normes. Or ces dernières sont liées à des choix modernistes souvent inadaptés, ce qui renvoie aux rapports entre pouvoirs d'Etat et bailleurs de fonds étrangers. En effet les villes, plus particulièrement les capitales deviennent de plus en plus des lieux où se manifestent des enjeux économiques internationaux (BRESIL) : délocalisation industrielle, bâtiment et travaux publics concourant à la construction de la ville, etc. De ce caractère international de la ville découle le passage d'un urbanisme de plan à un urbanisme de projets, qui outre la question de la gestion pose aussi celle du modèle adopté.

En conclusion, il apparaît que les logiques et les acteurs en présence sont désormais bien connus. Reste alors à appréhender les rapports entre les uns et les autres, et surtout les modes de régulation existants. Quelques pistes de recherche peuvent être suggérées. Le fondement de ces régulations ne sont-ils pas, en partie, hors des villes ?

Quelles sont les expressions politiques de ces régulations ?

Quelles sont les limites que ne peuvent franchir ni l'Etat ni les acteurs locaux ?

Quel est le devenir des collectivités territoriales, intermédiaires entre les citoyens et l'Etat, mises en place dans la décennie 80 ?

A. YAPI-DIAHOU

RAPPORT DE LA COMMISSION A MATINEE DU 3/10/90

"POLITIQUES DE DECENTRALISATION ET VILLES MOYENNES"

1. Les communications, à des titres divers, ont illustré la bonne volonté des opérateurs publics et l'échec répété des politiques de soutien et/ou de développement des villes secondaires. Les débats ont porté principalement sur 3 aspects :

- Un débat conceptuel très en amont des réalités opérationnelles (B. Ganne), A. Marie) qui n'a pas suscité d'écho très favorables (point 4)
- Un débat sur les ressources du local urbain dans un premier temps restreint aux villes secondaires puis élargi aux grandes villes (ses éléments sont l'interface chercheur/praticiens/décideurs (F. Navez-Bouchanine; A. Dubresson) resté sans écho. Constat d'une incommunicabilité.

2. L'action sur les villes secondaires a positionné immédiatement le débat sur le rôle des spécificités locales par rapport à des interventions standardisées (B. Ganne). L'omission systématique des ressources locales (économiques, en terme de comportement culturel, d'organisation sociale, de lieu du centre de décision) a été bien sûr regrettée. Elle a aussi orienté le débat sur sa signification en terme de stratégie de l'Etat (ce qui a conduit à un glissement de la problématique des petites villes à la décentralisation) :

a) La décentralisation est le moyen de diffuser la gestion des problèmes vers des acteurs-tampons locaux dépendant encore (financièrement entre autre) du centre.

b) Les chances de voir émerger une autonomie municipale (donc un contre-pouvoir) sont minces faute de moyens financiers et de capacités techniques locales. Les bourgeoisie locales existent et sont les seules à être porteuses d'une réalité municipale potentielle.

c) La base fiscale de cette autonomie s'est partout avérée fuyante. La dépendance au centre est gérée si la répartition des budgets de fonctionnement par l'Etat est l'objet d'une totale transparence.

d) Peut-on concilier construction de l'Etat-nation et décentralisation ?

3. Un thème méthodologique n'a pas cessé de traverser le débat : celui de la condamnation du volontarisme planificateur standardisé. Le consensus est clair sur la nécessité d'une démarche plus modeste et plus adaptée. Elle s'attacherait d'abord à analyser le contexte local (l'enjeu d'une histoire sociale des villes et des groupes sociaux est à souligner) pour définir sa perméabilité aux objectifs fixés par l'Etat et l'adaptation des programmes publics en vue de préserver les dynamiques (ou l'équilibre dynamique) du local. Avec le vent d'Est, les modes de régulation des conflits urbains sont en train de changer. Il faut suivre cette évolution avant de juger des chances du local.

4. Les concepts, les catégories et les normes agissent comme un rideau de fumée pour la majorité des praticiens. Les ressources et les contraintes locales sont gommées par des cadres d'analyse et des méthodes standardisées qui sont administrativement valorisés. Les recommandations des intervenants s'orientent dans deux directions :

- prévalence du terrain
- perception de la demande des acteurs locaux (avec ses enjeux sur l'utilisation et l'entretien des équipements introduits, enjeux liés à la notion d'appropriation par les usagers des *inputs* publics).

Le rôle du chercheur, sur ces deux aspects, est bien sûr fortement réaffirmé.

Max HENNION

RAPPORT DE LA COMMISSION A APRES-MIDI DU 3 OCTOBRE
ET PREMIERE PARTIE DE LA MATINEE DU 4 OCTOBRE

"GESTION PARTICIPEE ET STRATEGIES
POPULAIRES"

Les travaux se sont déroulés en deux phases :

-Un **premier paquet de Communications** présentées devant cette sous commission aborde le problème majeur des implications populaires dans la production et la gestion de l'espace urbain. Les textes présentés témoignent des multiples facettes de l'inscription urbaine populaire et montrent bien l'importance des enjeux que porte cette réalité. Dans l'espace, ces études privilégient les cas burkinabè (S.Jaglin et Y.Deverin-Kouanda) mais le reste du continent n'est point absent représenté par un cas sénégalais (M.Gaye) et par une expérience plus large bien que centrée sur le Cameroun notamment (E.Wass).

Les formes de participation et de stratégies populaires ici décrites trouvent leur origine dans la situation de crise du rapport à l'urbain, crise elle-même consécutive à un accroissement démographique important dans les villes qui ne peuvent pas toujours suivre les capacités de production de l'Etat ou des institutions officielles centrales (M.Gaye) en matière de logements et de services urbains. Même lorsqu'elles continuent faiblement d'être poursuivie les couches populaires se trouvent exclues des modes de distributions des biens urbains produits. C'est en réponse à cette offre déficitaire des biens de logements et de services qui se développent des stratégies d'autopromotion urbaine à la base. Bien que radicalement différents quant à leurs formes de mise en oeuvre les cas sénégalais (M. Gaye) et burkinabé (S. Jaglin) indiquent clairement une incitation locale. Et de cette initiative locale on s'aperçoit que les habitants apportent des solutions en accord avec les contraintes objectives de leurs situations et qu'ils montrent des capacités indéniables non seulement à formuler clairement leurs besoins mais également à développer des stratégies d'intégration ou d'évitement pour gérer à leur profit les rapports complexes entretenus avec les pouvoirs publics centraux. Stratégies collectives de pression sur les pouvoirs délégués proches ou en instituant une collaboration à durée limitée pour prendre en gestion partagée la charge de certains services urbains. Bien que les pouvoirs publics puissent réaliser des opérations idéologiques ou de ponctions monétaires (S. Jaglin), il semble que les modalités de l'action

collective s'inscrivent résolument dans la perspective de satisfaction de besoins locaux puisque la dynamique baisse d'intensité suite à un acquis de rattrapage ou s'inscrit dans la durée des problèmes non résolus.

Cette limitation de l'appropriation collective est clairement soulignée (Y. Devenin-Kouanda, S. Jaglin et E. Wass) dans ce refus obstiné de certains ouagalais de respecter et d'aménager des espaces publics au non justement de l'intérêt individuel. On aperçoit alors que cette structure complexe dans laquelle s'articulent les relations entre besoins et stratégies populaires d'une part et, de l'autre les instances officielles ne se laissent voir que là où se nouent les fils de multiples réseaux d'intérêts.

Comment rendre compte des interventions diverses et contrastées qui animèrent ces travaux ? L'accord semble avoir été fait sur le point important de prendre au sérieux les dynamiques locales. Ceci voudrait surtout souligner la place centrale des logiques et stratégies construites à la base et le corollaire de cette position est l'encouragement et l'encadrement des initiatives locales qui même bricoleuses restent appropriées et constituent une condition de succès de toute intervention dans ces milieux.

-Le second paquet de Communications traite des questions méthodologiques. L'une d'elle propose une méthode de lecture de l'articulation entre l'Etat et les communautés de base et souligne l'importance d'une analyse préalable des pratiques et des rapports de force qui portent le projet d'intervention. Une autre propose un protocole complet pour l'étude de l'armature urbaine. Sont nettement identifiés des axes précis de recherches pour permettre un suivi rêvé de la dynamique démographique, économique et administrative des villes. Enfin, le bilan d'une longue réflexion sur l'utilisation de l'instrument statistique a permis d'en montrer les atouts mais aussi de formuler une mise en garde contre une tendance trop grande à la fétichisation de l'outil statistique qui pouvait compromettre l'aboutissement heureux des recherches.

Parmi les acquis des discussions de la sous-commission une proposition importante : Le principe de constitution d'une banque de données sur la gestion urbaine qui serait mise à la disposition des techniciens et des chercheurs de l'urbain.

Jean-Bernard OUEDRAOGO

RAPPORT DE LA COMMISSION B.

"GESTION DE LA CROISSANCE URBAINE"

Les travaux de la commission ont porté sur 4 thèmes :

- 1) Gestion de la croissance urbaine
- 2) Gestion foncière
- 3) Transport et urbanisation
- 4) Politiques de l'habitat

* Sur le plan de la **gestion de la croissance urbaine**, les différentes interventions ont permis de dégager un certain nombre de points de vue partagés :

1er point de vue : la planification spatiale exclusive ne permet pas à elle seule de dégager tous les aspects d'une maîtrise efficace de la croissance urbaine.

2e point de vue : il serait préférable d'évoluer vers une planification plus économique qui permettrait de mieux tenir compte de la dynamique des différentes stratégies dans le processus de la croissance urbaine.

De ce second point de vue, découle une série de questions fondamentales :

- Quels sont les acteurs qui sont parties prenantes dans ce processus de la croissance urbaine ?
- Quels sont les facteurs qui motivent leurs différentes interventions ?
- Qu'est-ce que la planification urbaine peut prendre en compte ?
 - .Le secteur formel ?
 - .Le secteur informel ?
 - .La conjonction des deux et dans quels rapports ?
 - .Est-ce toujours l'équipe technique seule qui conçoit et met en oeuvre le schéma ?
 - .Ne faut-il pas donner plus de place aux autorités locales et à quel rythme ?
 - .N'est-il pas temps de mieux impliquer le jugement populaire ou la sanction démocratique comme processus de régulation interne des principales distorsions ?

-Comment intégrer la dimension culturelle comme paramètre déterminant de l'orientation des choix et qui fait le choix ?

***Sur le plan de la gestion foncière.**

-Il est apparu que l'un des enjeux majeurs de la maîtrise de l'urbanisation est le foncier et, dans les circonstances actuelles la maîtrise de la croissance urbaine par la gestion foncière n'est pas le résultat de l'efficacité des textes et des règles domaniales en vigueur.

-Certains intervenants ont mis l'accent sur la désarticulation des textes réglementant la gestion foncière urbaine par rapport aux habitudes des milieux socio-culturels tant hérités de la période coloniale que nouvellement conçu ou en cours d'émergence.

Il en résulte inévitablement une distorsion entre les pratiques des populations sur le terrain et les textes officiels censés réglementer normalement la gestion foncière urbaine tant individuelle que collective.

-En effet, le foncier renvoie à la reproduction du système en place et renvoie à l'économique ; l'enjeu pour l'Etat et les collectivités c'est la transformation de l'urbanisation à des fins de prélèvements des revenus fiscaux.

-Par ailleurs la politique urbaine dans la gestion foncière est le résultat de confrontations entre les forces sociales qui s'organisent en alliance évolutive ; il s'ensuit sur le plan opératoire une prédominance des logiques micro-économiques, celles-ci pouvant limiter ou annuler les effets escomptés des logiques macro-économiques. L'urbanisation se régule tant aux échelles micro que macroscopiques, sur cet angle la dynamique des transports est révélatrice des incohérences des tensions qui orientent l'espace par rapport aux relations dans la ville et entre la ville et son environnement. (cf. rapport après-midi du 3/10).

Abdoulaye DEYOKO

RAPPORT DE LA COMMISSION B. APRES-MIDI DU 3 OCTOBRE
ET PREMIERE PARTIE DE LA MATINEE DU 4 OCTOBRE

"GESTION FONCIERE, POLITIQUES D'HABITAT ET
TRANSPORTS"

-Il a été constaté que les **transports** accusent souvent un sérieux retard par rapport à la vitesse de croissance démographique et spatiale. Ceci est particulièrement sensible pour certaines activités économiques pénalisées par ailleurs par l'absence de réseaux efficaces de télécommunication.

Cette situation induit une fonction de suppléance de la part du secteur informel, révélant ainsi les limites et incohérences du système formel des transports intra, extra et inter-urbain. Le coût économique du mauvais fonctionnement du transport formel est de loin supérieur au manque à gagner fiscal découlant de l'existence de l'aspect informel de ce système. Par ailleurs, les besoins de transport résultant de l'Urbanisation exigent des crédits d'investissements qui ne sont rentables qu'à long ou très long terme, d'où la nécessité de prêts appropriés alors que, dans les faits, les besoins de transport s'imposent dans le court terme. Dès lors les décisions nécessaires sont d'ordre politique ; celles-ci se doivent de recouvrir l'ensemble des problèmes d'habitat, eux-mêmes tributaires des contraintes de l'offre et de la demande qui conditionnent l'évolution de la croissance urbaine.

-Sur le plan des **politiques d'habitat**, l'incapacité de l'Etat à subvenir aux besoins réels de la ville a été unanimement reconnue ; cette incapacité est également la cause principale de l'apparition de tissus urbains hors-normes qualifiés de "spontanés".

Généralement créés dans le but d'instaurer une sécurité foncière, les lotissements sont utilisés par les acteurs comme moyen d'accumulation (foncière, immobilière, etc.) Toutefois les locataires forment un groupe particulièrement lésé dans les politiques d'habitat ; en effet les opérations de rénovation ou de restructuration lèsent les aspirations des locataires en quête d'une parcelle ou d'un toit, d'où le redéploiement des tissus urbains dits spontanés.

Plusieurs options volontaristes sont apparues pour pallier les carences supposées être à la base de la persistance de formes non réglementées de l'habitat urbain. La Méthode d'Aménagement Progressif (M.A.P.) : après l'octroi préalable des parcelles disponibles, son principe consiste à donner un temps estimé suffisant (12 mois) aux populations pour qu'elles aménagent au fur et à mesure qu'elles en ont les moyens, leurs logements et les équipements qu'ils nécessitent. Des enjeux multiples et des stratégies diverses entravent à la longue les processus de cette méthode d'aménagement progressif. Parmi ces entraves, on a relevé la récurrence de décisions politiques contraires aux techniques de la méthode et aux intérêts de la collectivité concernée. En outre, les populations-cibles, considérées au départ comme objet, se révèlent être des acteurs avertis. On a d'ailleurs signalé des déviations analogues dans une description mettant en exergue les stratégies de récupération électorale quant à la lutte pour le maintien des tissus urbains non réglementés (bidonvilles).

Dans la recherche de solutions efficaces en vue de la satisfaction des besoins de logement, la création de trames viabilisées a abouti paradoxalement à l'institutionnalisation de la marginalisation de la population-cible (population à faibles revenus).

Conclusion

En définitive, les politiques d'habitat actuellement testées, appliquées ou en cours d'application, ont démontré la nécessité d'une reconception des approches, tant au niveau de la gestion de la croissance urbaine, de la gestion foncière, des transports, que de la gestion des contraintes sociales en présence ; et c'est ici que se situe l'enjeu culturel des innovations à envisager tant par les chercheurs que par les praticiens. Comment concevoir les nouveaux outils de gestion de la croissance urbaine et de la gestion foncière, comment concevoir de nouvelles organisations des transports en tenant compte des spécificités culturelles des pays d'Afrique Sub-saharienne ?

Peut-être est-ce là un nouveau champ pour toute recherche en vue de la maîtrise judicieuse du développement urbain dans le contexte particulier de l'Afrique.

Gilbert KIBTONRE

RAPPORT DE L'APRES-MIDI DU 4 OCTOBRE SEANCE PLENIERE

Trois points essentiels étaient inscrits à l'ordre du jour : la question du "réseau de recherche", quelques réflexions sur les rapports du colloque, enfin, les suggestions de recommandations.

1. La création "d'un réseau de recherche"

Suite au discours d'ouverture du Chef de la Mission Française de Coopération et d'Action Culturelle, les participants au ce colloque ont réfléchi à une formule d'organisation fédérative des études urbaines africaines. Voici quelques réflexions issues des débats.

La création d'un réseau pourrait permettre à tous les chercheurs et praticiens de mieux se connaître à l'intérieur d'un même pays et à l'échelle sous-régionale et pourquoi pas continentale. Elle permettra en même temps, une meilleure circulation de l'information, car jusqu'à présent, on ne sait pas qui fait quoi dans le domaine de la recherche sur les villes. Pour ce faire, il faut penser à la mise en place d'un bulletin de liaison pour vulgariser et diffuser l'information scientifique.

Une équipe légère provisoire de réflexion a été mise sur pied : coordinatrice principale : Mme Marie-Michèle Ouédraogo (Burkina-Faso), coordinateurs régionaux, Afrique centrale, Mr Athanase Bopoda (Cameroun) Afrique de l'ouest, Gabriel Nyassobgo (Togo).

La zone d'influence géographique sera, l'Afrique Sub-saharienne. Toutefois, le réseau travaillera en tenant compte de l'existence de réseaux de recherche du même type, à l'échelle sous-régionale, régionale, continentale et internationale.

2. Quelques réflexions sur les rapports du colloque.

a) La survie de l'ambition planificatrice. Est-il encore possible aujourd'hui, de planifier, compte tenu des nombreux problèmes et contradictions, le développement urbain ? Peut-on gérer la ville au moindre coût ?

b) Pour qui et par qui se fait la ville ? Très peu de réponses à ce sujet. La ville est un objet politique et pas seulement de politique.

c) La non-maîtrise du développement urbain... est-elle inéluctable ?

d) Il existe en effet un grand décalage entre Les systèmes normatifs et les pratiques urbaines. Comment réguler les conflits urbains ? Il n'y a pas d'explosion sociale urbaine majeure, malgré la multitude des problèmes. Pourquoi ? C'est peut être parce que l'écart à la norme est géré par les pouvoirs et les citoyens eux-mêmes.

e) Quelle est la place du chercheur dans le développement urbain ? Le chercheur a une responsabilité de diffusion de ses résultats auprès du grand public c'est-à-dire, auprès des habitants.

f) Le rôle de l'Etat. Quel autre acteur que l'Etat peut assumer les tâches qui lui sont dévolues. Il est illusoire qu'une politique urbaine fonctionne si l'Etat ne fonctionne pas. Peut-on "privatiser" l'Etat ?

3. Les suggestions de recommandation à faire figurer dans le rapport final.

a) La recherche et la pratique dans le cadre de la maîtrise du développement urbain devraient intimement être liées, plus qu'elles ne le sont aujourd'hui. Pour ce faire, oeuvrer au développement d'une méthodologie de travail en commun.

b) Identification et évaluation des coûts urbains (financiers, mais aussi sociaux, moraux...) trop souvent négligés.

c) Initiation à la recherche-action et stimulation de la créativité populaire.

d) Souligner avec force le problème anthropologique, celui de la mentalité.

Georges COMPAORE

RAPPORT DE LA MATINEE DU 4 Octobre 1990
SEANCE PLENIERE

**SYNTHESE DES RAPPORTS DES DEUX
COMMISSIONS ET DES DEBATS
QUI ONT SUIVI.**

On peut regrouper l'ensemble des analyses présentées sous quatre rubriques (seules les 3 premières sont traitées ici) :

1. Constat de l'échec des politiques volontaristes, planificatrices, standardisées, impulsées par l'Etat. Remise en cause des modèles standardisés.

2. Constat de la nécessité de prendre en compte au contraire les diverses spécificités des groupes et des espaces locaux et des dynamiques particulières dont ils sont porteurs. D'où constat de l'urgence à promouvoir des actions de développement urbain dans un contexte de décentralisation (prise en compte des spécificités locales) et de démocratisation (condition sine qua non d'une réelle connaissance de terrain, d'une formulation adéquate des besoins, de l'expression ouverte des potentialités créatrices, et de la sanction - positive ou négative - des opérations de développement et de leurs concepteurs).

3. Mise en évidence d'une approche pluridimensionnelle des processus de production et de développement urbain (approche politique, économique, culturelle, historique et pas seulement urbanistique et technique) pour la promotion d'actions intégrant ces différentes dimensions sectorielles.

4. Réflexion sur le rapport des praticiens et des chercheurs dans ce contexte. Pour une pratique modeste, concrète, passant par la priorité donnée au terrain ; par une recherche au service de l'action mais non prédéterminé par elle : le chercheur identifie les acteurs, les contraintes, les potentialités et définit les alternatives possibles.

I. Remise en question du tout-Etat et des modèles préconçus imposés d'en haut.

L'incapacité de l'Etat à faire face efficacement à la crise urbaine (surpopulation par rapport aux capacités productives secondaires et tertiaires modernes ; exclusion des couches populaires hors de la ville moderne équipée ; croissance de quartiers périphériques sous-équipés et de statut précaire ; inadéquation des services publics et des transports ; inadéquation et inefficience des dispositifs institutionnels et des règlements etc.) a été unanimement soulignée.

Cette incapacité est patente, notamment dans le domaine du foncier (marqué par la multiplicité incontrôlée des pratiques et des modèles coutumiers, modernes, néo-traditionnels, hybrides), de l'habitat (l'habitat hors normes par rapport aux standards officiels est la solution majoritaire de fait), et des équipements et services urbains (conçus en fonction de critère de rentabilité financière, ceux-ci sont hors de portée de la majorité pauvre).

On a souligné que cette incapacité se manifestait paradoxalement avec acuité quand l'Etat se veut le promoteur d'actions programmées d'envergure : les opérations de logement dit "social", de rénovation, de restructuration, les grandes réformes foncières, l'implantation de grands équipements aux objectifs ambitieux, ont souvent pour effet de manquer leurs buts déclarés et sont détournés de leur finalité initiale (promouvoir le développement urbain, contrôler la croissance urbaine, améliorer les conditions de logement et d'existence, moderniser, etc.) tant du fait de leurs contraintes internes (réplicabilité, rentabilisation, recouvrement des coûts, définition de normes trop élevées, etc.) que du fait des stratégies mises en oeuvre par certains groupes sociaux pour utiliser à leur profit les réalisations de l'Etat (accaparements abusifs, spéculation foncière et immobilière, favoritisme, clientéliste) et du fait de leurs effets pervers (expulsion des plus pauvres, ségrégation sociale et spatiale, report des coûts sur les groupes à faible revenu, etc.).

Certains ont pu faire observer que l'inefficacité de ces modes d'intervention étatique pouvait être aggravée par les modalités, parfois antipopulaires voire répressives, de leur mise en oeuvre (déguerpissements, urbanisme du bulldozer, expropriations sans compensation, ou lotissement imposé par la force avec effet d'expulsion systématique et de destruction sociale).

Les raisons de cette impuissance de l'Etat face à la crise urbaine sont multiples.

-La tradition jacobine et centraliste reçue de l'héritage colonial et amplifiée par l'idéologie de la construction d'un Etat-Nation imposant à toutes les composantes de la société ses normes, ses lois et ses systèmes organisateurs;

-Les fantasmes démiurgiques d'un appareil d'Etat (sous ses deux aspects politiques et techniques) hanté par le désir de son propre renforcement et de la démonstration renouvelée de son pouvoir sur la société

-Les craintes fantasmatiques nourries par des Pouvoirs Centraux mal assurés de leur représentativité donc de leur légitimité à l'encontre de la ville, (les capitales macro-céphaliques tout particulièrement), celle-ci était perçue comme une espèce "anarchique", "désordonnée", "incontrôlée", dans laquelle viennent s'entasser des masses hétérogènes (socialement, éthiquement), où viennent s'accumuler toutes les contradictions (entre la richesse de quelques uns et la pauvreté du plus grand nombre, entre la légalité dominante et les pratiques informelles, entre la modernité et le maintien d'"archaïsmes" irréductibles, entre la ville moderne et les quartiers "spontanés" ou les "bidonvilles", etc.), et où viennent se concentrer toutes les forces sociales, susceptibles de menacer l'hégémonie de l'oligarchie au pouvoir (contre-pouvoirs, contre-élites aspirant au partage du pouvoir, intelligentsia aspirant à la démocratie et surtout masses prolétarisées ou paupérisées susceptibles de devenir ces "classes dangereuses" tant redoutées par les bourgeoisies européennes du 19ème siècle).

-Dans ces conditions, le fantasme entretenu par le Pouvoir Central, d'une "maîtrise" de la croissance urbaine, de la réduction des espaces incontrôlés, et des activités "informelles", de ses flux non répertoriés, de ses ressources non captées par l'instance centrale et surtout de ses populations fragmentées en micro-sociétés régies par leurs propres pratiques, leurs propres réseaux, leurs systèmes de pouvoir et leurs cultures spécifiques, au moyen desquels et à l'abri desquels les acteurs locaux développent de multiples stratégies de ruse, d'évitement, de contournement, de détournement qui contribuent à rendre inefficaces les initiatives centralisées.

-L'obsession modernisatrice des élites au pouvoir qui puisent leurs modèles idéologiques, politiques, économiques, et notamment leurs modèles urbains, dans des systèmes de représentations empruntés à des idéologues de la modernité et conçues dans des contextes historiques et culturels différents (libéralisme et socialisme dans leurs différentes variantes; jacobinisme et centralisme; urbanisme de prestige et sa monumentalité politique; fonctionnalisme technocratique imité de l'exemple de sociétés industrielles les plus avancées; etc.).

-Mais aussi, *last but non least*, la fréquence de concepts, de paradigmes, de méthodologies et de modes d'intervention d'inspiration technocratique, forgés dans l'action par les techno-structures occidentales, ou théorisées et diffusées par les différentes institutions de formation, d'information ou d'aide du Nord : schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, plans d'occupation des sols, zonages, ZUP, ZAC, ville nouvelles, etc., autant de principes directeurs qui, diffusés par les experts internationaux et intériorisés par les technocrates et les techniciens nationaux, sont le plus souvent appliqués mimétiquement sans considération de leur nécessaire adaptation-réappropriation, voire de leur remise en cause en fonction des conditions (économiques, sociales, culturelles) locales.

Dans cette perspective, le colloque est convenu les notions opératoires couramment utilisées (quartier "spontané", habitat "irrégulier", activités "informelles", pratiques "illégales") et a fortiori leurs traductions idéologiquement normatives ("désordre", "anarchie", "délinquance", "marginalité", "sauvagerie", archaïsme", etc.) sont à rejeter absolument car, inadéquates par rapport à la réalité concrète, et de ce fait inspirant des actions aveugles sur leurs effets réels, perverses dans leurs conséquences et donc, *Horresco referens*, en fin de compte inefficaces (à court terme souvent, à long terme toujours).

On en est donc venu à se demander si, avant de prétendre remodeler la ville, il ne convenait pas de remodeler les systèmes de pensée, de changer les mentalités (décoloniser les esprits ?), et, plus radicalement, s'il ne convenait pas d'abandonner tout fantasme autoritaire de "maîtrise" de la ville. Car il faut bien admettre, au constat des échecs, des impuissances et des effets pervers jusqu'ici enregistrés, que l'une de leurs raisons profonde tient au fait que l'on n'a pas pu (voulu) considérer que la ville, c'est en dernière analyse, en Afrique tout particulièrement, une concentration de multiples micro-sociétés spécifiques, complexes, elles-mêmes ordonnées et hiérarchisées selon leurs propres normes, une conjonction de multiples territorialités

plus ou moins hétérogènes, une agglomération de multiples couches sociales, groupes sociaux et catégories d'acteurs, porteurs de dynamiques particulières, créatrices, innovantes qui s'approprient et produisent la modernité urbaine à leur manière, à travers toutes sortes de bricolages tactiques et de stratégies délibérées, composites, hybrides, originales.

Or, toute conceptualisation exogène, tout paradigme universaliste, toute action abusivement centralisatrice et homogénéisante, ne peut que se heurter à cette créativité multiforme qui se déploie au coeur des sociétés, et soit s'y brise soit la brise, soit compose avec elle, souvent à son insu, ce qui est le moindre mal.

Cette analyse débouche donc sur deux conséquences liées : d'une part, aucune action de développement programmé n'est efficace si elle ne prend pas en compte les spécificités locales, donc si elle ne passe pas par une prise de connaissance et une prise de conscience de leurs logiques et rationalités particulières; d'autre part, complémentirement, ce passage obligé et préalable par le terrain, n'aurait lui-même aucune efficacité s'il ne s'inscrivait pas dans une démarche plus générale de décentralisation authentique (avec transferts de ressources et de compétences) au niveau local, donc, en fin de compte, dans un processus de démocratisation de l'Etat.

II. Nécessité de prendre au sérieux la spécificité des réalités locales et de lui donner les moyens de se faire entendre.

Conséquence du constat précédent, relatif aux échecs ou aux effets pervers des grandes opérations programmées dont l'Etat s'est fait le promoteur ou l'inspirateur, l'impératif du retour au local se justifie d'abord, principalement, au nom du constat de réalité suivant : l'Afrique est riche de sa diversité sociale et culturelle, les sociétés urbaines sont riches de la variété de leurs populations et de leurs inscriptions spatiales et résidentielles; pourquoi vouloir à tout prix et trop vite réduire cette diversité qui est aussi source de créativité (et condition du fonctionnement d'activités économiques, de systèmes de protection sociale et de services que l'Etat ne peut pas prendre en charge) ? Le modèle de l'Etat-Nation est-il l'unique modèle d'organisation politique concevable ? N'a-t-il pas fait son temps après trente ans d'indépendance ? N'est-il pas urgent d'envisager des formes de décentralisation ?

En tout cas, l'accord unanime s'est réalisé autour de l'idée selon laquelle les populations, à la base, ne pouvaient pas être simplement considérées comme de simples réservoirs inertes de données (statistiques) et de ressources (économiques, financières) exploitables selon des besoins ou des objectifs définis du dehors, d'en haut. Elles constituent aussi et surtout des gisements de savoir pratique et de créativité qu'elles mettent en oeuvre activement.

Dans cette perspective, une notion est apparue comme particulièrement suggestive : celle de "dynamiques locales" impulsées par les "acteurs locaux". Avant toute intervention, par conséquent, il convient d'identifier ces dynamiques (dynamiques d'accumulation économique; de gestion foncière; de production immobilière; de création de certains équipements collectifs; de rivalité pour le pouvoir local ; de compétition ou de conflit entre groupes sociaux rivaux ; de régulation interne des conflits locaux; d'utilisation de l'appareil local du pouvoir central; etc.) et d'identifier leurs acteurs (notables traditionnels, néo-notables, groupes de commerçants, associations de jeunes ou de femmes, groupements ethniques, claniques confessionnels, réseaux de solidarité, associations d'originaires, tontines, etc.). Il convient en particulier d'identifier les groupes relais, les catégories charnières, les acteurs en position d'intercession ou de médiation entre l'Etat et les populations locales. Car si, dans certaines conditions, ils représentent des contre-pouvoirs, dans d'autres, ils peuvent aussi constituer des relais autorisés, dotés d'une certaine légitimité, animateurs virtuels d'une prise en charge locale d'opérations de développement intéressant directement leur quartier et leur environnement.

La connaissance du milieu permet donc d'en recenser les ressources diverses (ressources économiques mais aussi humaines et culturelles) et d'en identifier beaucoup plus sûrement aussi bien les contraintes que les potentialités. Enfin, elle est le seul gage d'une bonne définition des objectifs à atteindre, car c'est au niveau local que le citoyen sait le mieux exprimer et définir ses besoins, puis gérer les modalités de leur satisfaction.

C'est en particulier à ce niveau que peut le mieux s'exprimer la capacité à juger de l'efficacité ou non, de l'adaptation ou non, de tel ou tel projet d'aménagement ou de développement urbain.

Toutes ces considérations ont entraîné inévitablement une réflexion sur la nécessaire décentralisation, non seulement de la gestion, mais de la conception des actions de développement urbain. Car, bien

entendu, la connaissance du milieu local et l'intervention rationnellement appropriée à ce niveau ne sont possibles que si les populations, dans leur diversité interne, sont librement conservées, peuvent librement exprimer leurs préférences et aussi sanctionner les responsables politiques ou administratifs qui sont responsables du choix ultime et de la mise en oeuvre.

Le thème d'une décentralisation véritable, c'est-à-dire qui ne soit pas une simple déconcentration de l'appareil d'Etat, est inévitablement apparu à ce moment de l'analyse. La décentralisation implique en effet transfert de compétences et de ressources, donc la reconnaissance d'un véritable pouvoir local, juridiquement et constitutionnellement garanti dans ses prérogatives.

Mais ce fut pour observer aussitôt qu'une telle décentralisation ne devrait pas être dévoyée dans le sens de la constitution de petites féodalités dominées par des démarches bourgeoises ou traditionnelles locales, à l'abri de toute sanction de la part de leurs administrés. En effet, la priorité donnée au niveau local, ne doit pas s'appuyer sur une idéalisation des sociétés qui s'y inscrivent : les rapports sociaux y sont ici aussi inégalitaires et hiérarchisés; la compétition pour le pouvoir et la richesse se déploient aussi à ce niveau (même si elles le débordent toujours).

Une décentralisation authentique ne va donc pas sans une démocratisation de la vie politique et administrative locales, c'est à dire sans procédure de sanction des tenants du pouvoir par leurs administrés. Plus généralement, le colloque en est venu logiquement à poser ainsi la question de la démocratisation de l'Etat (car on ne peut concevoir de décentralisation locale compatible avec un pouvoir central autocratique; on ne peut non plus concevoir que l'expression libre des particularités locales puisse être prise en compte dans un régime non pluraliste). Dans cette perspective, on a tenu à souligner que la démocratie, au niveau macro-sociologique comme au niveau micro-sociologique, était une condition sine qua non d'efficacité économique et de rationalité de l'action. L'une et l'autre en effet ne peuvent se déployer si les débats publics et contradictoires, la transparence des prises de décisions, contrôle assorti de sanctions éventuelles sur leur mise en oeuvre et leur gestion, au niveau de l'Etat comme à celui des collectivités locales, ne sont pas d'un exercice libre et garanti par la loi.

Pour autant, cette perspective ne doit pas déboucher sur l'option (bien utopique !) d'un Etat minimal. L'Etat reste l'indispensable

agent organisateur et régulateur de la société : dans le domaine urbain, c'est à dire de faire prévaloir les intérêts collectifs (par exemple les emprises domaniales), de promouvoir les équipements publics et de garantir les mécanismes de la solidarité au niveau macro-économique (mécanismes de redistribution, d'aide aux plus défavorisés, etc.).

Alain MARIE

**RAPPORT DE L'APRES-MIDI DU 4 OCTOBRE.
SEANCE PLENIERE**

**COLLOQUE "MAITRISER LE DEVELOPPEMENT
URBAIN EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE"
1-5 OCTOBRE 1990**

Marie-Michelle Ouedraogo donne lecture du projet de rapport de synthèse préparé par le Comité d'Organisation.

Un court débat s'instaure à propos de ce rapport. E.Le Bris revient sur ce qu'il considère comme une des faiblesses du colloque. Nous n'avons pas suffisamment évoqué le caractère largement exogène des instruments et des modèles d'intervention sur l'urbain, sans parler des financements... Certes, de nouvelles formes de coopération sont apparues au cours de ces dernières années (Multilatéral, ONG...) mais cette diversification n'affecte semble-t-il pas un terrible diagnostic : La question urbaine, en Afrique, reste à décoloniser !

A la suite de cette intervention, le rapport de synthèse est adopté à l'unanimité et mandat est donné à Marie-Michelle Ouedraogo d'en donner lecture lors de la séance de clôture.

Un collectif de spécialistes africains donne lecture d'une recommandation allant dans le sens de la création d'un Réseau Interafricain d'Etudes Urbaines (RIEU). Sous réserve de quelques modifications de forme, les participants adoptent également à l'unanimité cette recommandation.

Jean-Claude BARBIER

RAPPORT DE SYNTHESE LU LORS DE LA SEANCE DE CLOTURE DU 5 OCTOBRE 90.

Le Colloque : "Maîtriser le développement urbain en Afrique sub-saharienne" s'est déroulé à Ouagadougou du 1er au 5 octobre 1990, en présence d'une soixantaine de représentants venus du Burkina Faso, d'autres pays africains, du Sud et du Nord du Sahara, d'Europe, et d'Amérique latine.

Un des objectifs du colloque était, ce qui n'est pas fréquent, la mise en commun d'expériences et de réflexions entre chercheurs et praticiens. Cet échange a eu lieu, sans polémiques ni exclusive d'aucune sorte. Qui plus est, on a pu constater qu'une très grande liberté de parole a régné parmi les participants, y compris dans le débat politique. Cette liberté de parole a bien exprimé la volonté des participants d'énoncer les problèmes et la situation parfois difficile des chercheurs et des praticiens.

En termes de bilan, les points forts qui ressortent de trois journées de travail intensif sont les suivants :

-Contrairement à ce qui était envisagé dans le rapport introductif, les débats ne se sont pas attardés sur la question "faut-il avoir peur de la ville ?"; ils ont été marqués en revanche par l'abandon d'un certain nombre de certitudes quant aux modes et méthodes d'appréhension des phénomènes urbains, et la perte de confiance largement partagée vis à vis des dispositifs opérationnels d'intervention sur la ville. Celle-ci apparaît bien dans toute son épaisseur, sa complexité et sa diversité, et en regard les instruments d'intervention sont apparus, soit trop rigides, soit inopérants parce que désadaptés au contexte, notamment politique, en raison d'une perte de contrôle de l'Etat concernant ses propres capacités de régulation.

Ce constat et cette prise de conscience commune s'est plus précisément exprimée de la manière suivante :

-Les chercheurs ressentent leur impuissance à mieux cerner la, ou plutôt les réalités urbaines. Sur le terrain sur un plan quantitatif, il règne de grandes incertitudes, quand il ne s'agit pas d'inexactitudes, en ce qui concerne les données statistiques. Ainsi, on a souligné les grandes difficultés rencontrées dans la mesure des phénomènes démographiques et économiques. Dans le domaine qualitatif, il apparaît que l'utilisation

de catégories d'analyse plaquées de l'extérieur, conçues dans et pour d'autres contextes, conduisent souvent à la construction de concepts qui empêchent de lire les stratégies et les pratiques urbaines, et donc risquent de fausser les interprétations.

-Les techniciens, quant à eux, ressentent un malaise certain ; celui-ci revêt plusieurs aspects :

- .Il y a une grande désillusion par rapport à l'efficacité de la planification spatiale, notamment dans des contextes où s'affirme le choix du libéralisme économique : que peut-on faire d'une volonté planificatrice dans un contexte libéral ?
- .Il s'opère un glissement du métier d'urbaniste qui, de planificateur et d'organisateur de l'espace, devient peu à peu un perceuteur de taxes et de redevances diverses.
- .Un débat majeur s'est instauré à propos du rôle de l'Etat dans la maîtrise du développement urbain. A partir du constat largement partagé d'une perte de légitimité de l'Etat patrimonial, l'idée a été formulée que l'Etat doit se déprivatiser pour être efficace. Mais il faut également que l'Etat devienne transparent. Il faut en finir avec l'Etat qui détourne les procédures à des fins personnelles, et dont les responsables ont "un pied dedans, un pied dehors". Certes, il n'est pas possible de ne pas compter l'Etat parmi les acteurs privilégiés des interventions sur la ville. Mais il faut considérer que l'Etat n'est qu'un acteur parmi d'autres, et ses interventions ne peuvent se faire qu'à certaines conditions. Les termes de démocratie, d'Etat de Droit, ont souvent été prononcés au cours du colloque.

-En ce qui concerne la manière dont est maintenant envisagée la ville, des points négatifs sont à mentionner :

- .D'une part, le débat a évacué assez largement l'importance économique de la ville, en terme d'analyse des flux économiques, conjugués avec les flux sociaux. Mais là encore, quand le problème a été abordé, on a insisté sur le fait que l'administration, dans ce cas, ne fait pas face à ses propres objectifs.
- .Dans le même esprit, le caractère exogène, des interventions sur la ville a été peu souligné, alors qu'il véhicule un cadre d'analyse et une vision des choses eux aussi exogènes.

Au regard de ces deux constatations, on retire l'impression que tout se passe comme si les villes africaines avaient des difficultés à entrer dans le circuit de la mondialisation de l'économie.

-Il y a eu un consensus, qui apparaîtra modeste aux yeux de certains, mais néanmoins réel : c'est le parti-pris consistant à considérer la ville non plus seulement comme un espace physique, mais comme un espace politique, social, culturel, diversifié. L'ensemble de cette problématique a été bien cerné, par les chercheurs comme par les praticiens. Un gros effort méthodologique a déjà été entrepris pour mieux appréhender ces réalités, et notamment les pratiques des citadins; tout en se gardant de faire du "populisme", on s'efforce de mieux distinguer quelles sont les nouvelles formes d'organisation.

Plus généralement dans ce même type de préoccupation est apparue la volonté d'abandonner les schémas d'interprétations dualistes, le dualisme étant considéré comme a-historique. La ville "s'historicise", on voit se mettre en place des systèmes d'articulation entre les deux grands secteurs, et on commence à avoir une vision de la dynamique de cette articulation. Il reste toutefois que cette manière d'aborder les réalités urbaines pose des problèmes méthodologiques : on manque d'outils pour saisir des flux et des processus dans leur devenir. Le nouveau découpage de la réalité urbaine laisse de grandes zones de flou (artistique, ont dit certains).

On a insisté également sur le fait que, s'il est important de dépister de nouveaux mécanismes d'auto-régulation, il faut éviter de donner l'idée que les risques d'explosion sociale disparaissent. En effet, même si ces mécanismes réduisent les tensions sociales, les explosions brutales demeurent, et doivent faire l'objet d'analyses.

-Le problèmes des collectivités locales a également été posé, ainsi que celui de la démocratie locale, surtout à partir du constat que les ressources créées par le développement urbain ne va pas pour l'essentiel aux aménagements urbains : quelle confiance peut-on accorder à des collectivités locales collectrices d'impôts et de taxes qui pour la plupart vont nourrir le budget central ? Il se fait jour une aspiration de transparence à ce niveau également. La question de la Décentralisation a longuement été évoquée dans le prolongement de ces discussions : n'est-ce pas une illusion de plus ? tant que ne seront pas définis à la fois le pouvoir réel des responsables des collectivités locales, ainsi que les moyens institutionnels, techniques et financiers correspondant à leur capacité d'initiative, la décentralisation est un mythe de plus. Et dans

cette situation, la démocratie ne peut être que limitée, les moyens de contrôle des instances locales par la population étant faibles, et cette situation entretenant le risque de clientélisme.

Ainsi l'exigence de démocratie s'est fortement exprimée là aussi, sous-tendue par l'incitation à la création de mécanismes locaux de médiation, de groupes intermédiaires, organes d'expression des volontés populaires, et par la nécessité d'avoir un échelon local de responsabilisation, institutionnelle et politique, assortie de moyens techniques et financiers...

Au-delà de ces analyses et prises de conscience, un certain nombre de **recommandations** peuvent être formulées :

-Si les thèses avancées n'ont pas été "dures", si les débats ont été mesurés et le consensus modeste mais réel, il n'en demeure pas moins qu'une exigence nouvelle se fait jour, concernant les outils de connaissance qu'il faut affiner. Un gros effort méthodologique reste à faire, concernant les catégories d'analyse, et le champ couvert par ces outils. L'affinement des méthodes doit se faire à un double niveau :

-quantitatif et statistique

-qualitatif, au niveau d'études de terrain de caractère monographique qui doivent privilégier la dimension comparative.

L'affinement des méthodes doit se faire également entre chercheurs et praticiens : il faut développer des méthodes de travail en commun, pour mieux impliquer les uns et les autres dans la définition des projets.

-De nouveaux champs d'investigation se dessinent : ainsi devraient faire l'objet de recherches le problème du coût social des interventions sur la ville : il convient de faire des bilans, des évaluations.

-Un peu dans le même ordre d'idées, des recherches sont à mener sur le coût de fonctionnement de la ville, et son apport à l'économie nationale ; plus largement dans le contexte actuel de la mise en oeuvre des Plans d'ajustement structurel, il conviendrait d'en étudier les effets, sociaux en particulier, sur la ville.

-D'une manière générale, il convient d'améliorer la connaissance de la ville et pour ce faire il faut trouver un espace de

rencontre entre chercheurs et praticiens, et aussi au niveau de la formation. Ce nouvel espace permettrait une prise en compte des résultats des recherches dans de nouveaux dispositifs d'intervention.

Enfin il y a lieu d'intensifier la recherche-action, avec l'objectif de stimuler la créativité populaire.

Le Colloque ¹

¹Préparé par Mmes Marie-Michelle OUEDRAOGO et Annik OSMONT, ce rapport a été lu en séance de clôture par Mme OUEDRAOGO

RECOMMANDATION RELATIVE A LA CREATION D'UN RESEAU
INTERAFRICAIN D'ETUDES URBAINES (RIEU)
SEANCE DE CLOTURE DU 5 OCTOBRE 1990.

Les participants africains au Colloque International
**"Maîtriser le Développement Urbain en Afrique Sub-
saharienne"**, tenu à Ouagadougou du 1er au 5 Octobre 1990.

Ayant constaté la dispersion et l'isolement des chercheurs et
des praticiens dans le domaine de l'urbain,

Ayant constaté également l'importance grandissante de
l'urbanisation dans le développement des pays d'Afrique Noire,

Ayant pris conscience de l'importance de la recherche dans
les efforts du développement de nos pays,

Ayant pris acte des préoccupations des uns et des autres à
l'ouverture du Colloque sur "Maîtriser le Développement urbain en
Afrique Subsaharienne",

Ont décidé de créer un **RESEAU Interafricain d'Etudes
Urbaines (R.I.E.U.)**

Le R.I.E.U. a pour objectifs :

- De favoriser le contact entre chercheurs et praticiens de
l'urbain en Afrique Noire;
- D'échanger les informations relatives à leurs recherches et à
leurs pratiques sur le terrain;
- De travailler à une association plus étroite de la recherche
dans les actions de développement à travers une
collaboration plus étroite entre chercheurs et praticiens;
- A terme d'initier des programmes communs de recherche;
- D'être un instrument de collaboration entre chercheurs et
praticiens africains et leurs partenaires des autres continents.

Fait à Ouagadougou, le 5 octobre 1990.

Le Colloque

COLLOQUE "MAITRISER LE DEVELOPPEMENT URBAIN EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE".

Hôtel indépendance

Ouagadougou : 1 au 5 octobre 1990

PROGRAMME DU COLLOQUE

Lundi 1er octobre 1990 : Ouverture des Journées Mondiales de l'Habitat

- 09H : Regroupement des Congressistes à l'Hôtel
Indépendance
- 10H : Ouverture de l'exposition sur l'Habitat
Lieu : face à l'Hôtel Indépendance,
Avenue de la Résistance du 17 Mai
- 14H : Accueil des Congressistes.
Lieu : Hôtel Indépendance
Remise des dossiers, badges;
- 14H45 : Départ des cars de l'Hôtel Indépendance pour la salle du
C.B.C.
(Rond point de la Bataille du Rail, route de Bobo) où se
tiendra l'inauguration du Colloque.
- 16H : Ouverture du colloque
- 17H30 : Retour des cars à l'Hôtel Indépendance
- 18H : Cocktail de bienvenue à l'Hôtel Indépendance.

Mardi 2 octobre 1990 : 1ère Journée des travaux du Colloque

Thème : "Evolution des villes et des politiques urbaines"
l'ensemble de la journée se déroulera en séance plénière
dans le grand salon de l'Hôtel Indépendance.

Horaires :

08H10 : Séance plénière

10H : Pause café

10H30
à : Séance plénière
12H30

13H : Déjeuner à l'Hôtel Indépendance

15H : Reprise des travaux en séance plénière

16H30 : Pause-café

17H
à : Fin des travaux en séance plénière
18H

18H : Cocktail au Centre ORSTOM

Mercredi 3 Octobre 1990 : 2ème journée des travaux du Colloque

Thème : "Les enjeux du développement urbain".
Travail en deux commissions dans le grand salon de l'Hôtel Indépendance et dans une salle de réunion.

Deux commissions en parallèle.

1. Les enjeux économiques et sociaux du développement urbain;
2. Les enjeux spatiaux et environnementaux du développement urbain.

Horaires :

08H
à : Travaux en commissions
10H

10H : Pause-café

10H30
à : Travaux en commissions
13H

13H : Déjeuner à l'Hôtel Indépendance

15H : Reprise des travaux en commissions

16H30 : Pause-café

17H
à : Fin des travaux en commissions
18H

Jeudi 4 octobre 1990 : 3ème journée des travaux du colloque.

- 08H
à : Travaux en commissions : élaboration des conclusions
10H de chaque commission.
- 10H : Pause café
- 10H30
à : Travaux en séance plénière :
12H30 présentation des conclusions des commissions
- 13H : Déjeuner à l'Hôtel Indépendance
- 15H
à : Discussions générales sur les rapports des commissions
17H30
- 18H : Départ des cars pour le cocktail à la résidence du Chef de Mission de Coopération de l'Ambassade de France.
- 18H30 : Réception chez le Chef de Mission de Coopération de l'Ambassade de France.

Vendredi 5 Octobre 1990 :

- 8H : Départ des cars pour la visite de quartiers et d'opérations d'urbanisme.
- 13H : Déjeuner à l'Hôtel Indépendance.
- 15H
à : Présentation des conclusions du Colloque et débat
16H30 général
- 17H : Séance de Clôture du Colloque :
- 18H : **FIN DU COLLOQUE**

COLLOQUE "MAITRISER LE DEVELOPPEMENT URBAIN EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE".

PROGRAMME DES INTERVENTIONS.

**Mardi 2/10/90 : URBANISATION ET POLITIQUES
URBAINES**

	Président	Rapporteur
Séance plénière :		
Problématiques		
Emile LE BRIS		
Yves MARGUERAT	Joseph	Jean Paul
Do FELLI	GUIEBO	DUCHÉMIN
Alain MARIE		
Marcello BALBO		

Début des présentations de cas

Marie-Michelle OUEDRAOGO		
Martin OUEDRAOGO		
Omar PARE	Alain	Alphonse
Bachir OLOUDE (Bénin)	DUBRESSON	YAPI-DIAHOU
Gabriel NYASSOGBO (Togo)		
Annik OSMONT (Tunisie)		
Athanase BOPDA (Cameroun)		
Françoise NAVEZ-BOUCHANINE		
Luis Cesar QUEIROZ-RIBEIRO		

**Mercredi 3 et jeudi 4/10/90 : LES ENJEUX DU
DEVELOPPEMENT URBAIN**

Commission A

Matin 3/10 : Politiques de décentralisation et villes moyennes

Jean-Bernard OUEDRAOGO	Malick	Max
Jean-Claude BARBIER	GAYE	HENNION
Victorien BONOU		
Bernard GANNE		
Nouou TRAORE		
Alain DUBRESSON		
Marie-Michelle OUEDRAOGO		

Après-midi 3/10 : Gestion participée et stratégies populaires

Malick GAYE	Robert E.	Jean-Bernard
Sylvy JAGLIN	ZIAVOULA	OUEDRAOGO
Serge ALLOU		
Yveline DEVERIN-KOUANDA		
Eveline WAAS		
Max HENNION		

Matin 4/10 : De quelques outils d'analyse

Marie PIRON	Athanase	Jean-Bernard
Jacques CHAMPAUD	BOPDA	OUEDRAOGO

Commission B

Matin 3/10 : Gestion de la croissance urbaine

Benoît MOUGOUE	Omar	Abdoulaye
Alphonse YAPI-DIAHOU	PARE	DEYOKO
Mathieu OUEDRAOGO		
Paul VALEA		
Gilbert KIBTONRE		
Jean-Pierre TESTA		

Après-midi 3/10 : Gestion foncière

Joseph N'GUEMBO
 Marius DIAGNE
 Abdoulaye DEYOKO
 Basilisa SANOU
 Robert ZIAVOULA

Athanase
 BOPDA

Gilbert
 KIBTONRE

Politiques d'habitat

Ardjouma OUATTARA
 Georges COMPAORE
 Liliane Pierre

Athanase
 BOPDA

Gilbert
 KIBJONRE

Matin 4/10 : Transports

Ernest ILBOUDO
 Gabriel WARKERMANN

Marcello
 BALBO

Alain
 MARIE

Séance plénière : Jeudi 4/10/90

Marie-Michelle
 OUEDRAOGO

Georges
 COMPAORE

Vendredi 05/10/90 : Séance de clôture.

Jean-Claude
 BARBIER

**LISTES DES PARTICIPANTS AU COLLOQUE DE
OUAGADOUGOU
"MAITRISER LE DEVELOPPEMENT URBAIN"
TENU DU 01 - 05 OCTOBRE 1990.**

Liste par adresse des participants

Nom et prénom		Adresse complète
1° ALLOU	Serge	PSH/GRET 213 Rue la Fayette 75010 Paris (France) Tél. : 40 35 13 14
2° BALBO	Marcello	Istituto Universitario Di Architettura Venezia DAEST. Palazzo Tron S. Croce 1957 30125 Venise (Italie) Fax. : 41-5240403
3° BARBIER	Jean-Claude	ORSTOM BP 375 Lomé (Togo)
4° BEEKER	Coen	Université d'Amsterdam PDI- Jodendreestraat 23 1011 NH Amsterdam
5° BERTHE	Youssouf	Ministère des Travaux Publics/DNUC Bamako (Mali). BP. 3175 Tél.: 22 78 72
6° BONOU	Y. Victorien	Direction de l'Aménagement du Territoire PLAN-COOP BP 396 Ouagadougou (Burkina Faso) Tél. : 30 6635/36
7° BONNET	Doris	Centre ORSTOM BP 182 Ouagadougou (Burkina Faso)
8° BOPDA	Athanase	BP. 157 C.G.N. Yaoundé (Cameroun)

9° CHAMPAUD	Jacques	2 Bld Guynemer 13320 Bouc Bel Air (France)
10° COMPAORE	Georges	Université de Ouagadougou Départ. Géographie BP. 70 21 Ouagadougou (Burkina Faso)
11° CORMIER	Jacques	BP. 510 Ouagadougou (Burkina Faso)
12° DEYOKO	Abdoulaye	BP. 1611 Bamako (Mali) 01 BP. 1756 Ouagadougou 01 IPD-AOS (Burkina Faso) Tél. : 30 03 90
13°DIAGNE	Marius	Service Régional de l'Urbanisme de Dakar D.U.A BP. 253Dakar 5 (Sénégal)
14° DUBRESSION	Alain	44 Bis, rue de la Voûte 75012 Paris
15° DUCHEMIN	Jean-Paul	ORSTOM 70-74 Route d'Aulnay 93 143 Bondy (France) Tél. : 48 47 31 95
16° FELLI	Do	BP. 88 25 Lomé (Togo)
17° GALLAIS	Jean-Pierre	Mission de Coopération Française (Ambassade de France) Ouagadougou (Burkina Faso)
18° GANNE	Bernard	GLYSI-CNRS Maison Rhône-Alpes des Sciences de l'Homme 14 Av. Berthelot 69007 Lyon (France) Tél. : 72 72 64 00
19° GAYE	Malik	ENDA Tiers-Monde BP. 3370 Dakar (Sénégal) Tél. : 22 09 42

20° GOISLARD	Catherine	ORSTOM 74 Route d'Aulnay 93143 Bondy (France)
21° GUIEBO	Joseph	0309 BP 7011 Ouagadougou 03
22° GUISSOU	Basile	IRSSH/CNRST 03 BP. 7047 Ouagadougou 03 (Burkina faso)
23° HENNION	Max	27 Bis Bd Carnot 03100 Montluçon (France) Tél. : 16/70 28 39 39
24° EGRO	Gérard	BP. 3054 Bobo-Dioulasso (Burkina Faso)
25° IBOULDO	K. Ernest	Maître-Assistant Economiste, ESSEC. Université de Ouagadougou BP. 7021 Ouagadougou (Burkina Faso) Tél. : 30 73 69
26° IMBS	Françoise	Université de Paris VII UFR GUSS Place Jussieu 75005 Paris (France)
27° JAGLIN	Sylvy	Université de Paris VIII Institut Français d'Urbanisme
28° KABORE	Alassane	Direction du Plan et de la Coopération Ouagadougou (Burkina faso)
29° KIBTONRE	Gilbert	Direction Générale de l'Urbanisme et de la Topographie BP. 1039 Bobo-Dialasso (Burkina Faso) Tél. : 98 02 21/98 21 86

30° KINDA	Fatoumata	Université de Ouagadougou INSHUS BP. 7021 Ouagadougou (Burkina Faso)
31° LABAZEE	Pascal	ORSTOM 04 BP. 293 Abidjan (Côte d'Ivoire) BP. 1084 Korhogo
32° LE BRIS	Emile	ORSTOM 70-74 Route d'Aulnay 93 143 Bondy (France)
33° MARGUERAT	Yves	ORSTOM BP. 375 Lomé (Togo)
34° MARIE	Alain	49, Bd du Port Royal 75 013 Paris (France) Tél. : 16/47 07 91 43
35° MARTIN	Oscar	ECOPLAN BP 79 67 10 BB.EOE/Pays-Bas
36° MAURER	Robert	1818 M. Street-Banque Mondiale Washington D.C. 20433 (USA)
37° MOUGOUE	Benoît	MINUH-DU-SDPU Yaoundé (Cameroun)
38° NAVEZ-BOUCHAMINE	Françoise	41, bis Rue Ain Takioult Souissi-Rabat (Maroc) Tél. : 212 77 52 702
39° NYASSOGBGO	Gabriel	Départ. de Géographie Université du Bénin BP 1515 Lomé (Togo) Tél. : 21 07 48
40° OLOUDE	Bachir	SERHAU BP. 2338 Cotonou (Bénin) Tél. : 30 02 09

41° OSMONT Annik	Institut Français d'Urbanisme 41, Av. Albert Einstein Champs-Sur-Marne 77436 Marne la Vallée Cedex 02 Paris (France)
42° OUATTARA Ardjouma	Chargé de Recherche CNRST/IRSSH 03 BP. 7047 Ouagadougou 03 (Burkina Faso) Tél. : 30 86 87
43° OUEDRAOGO Hamado	CREPA 03 BP. 7112 Ouagadougou 03 (Burkina Faso)
44° OUEDRAOGO Jean-Baptiste	Chargé de Recherche CNRST/IRSSH 03 BP. 7047 Ouagadougou 03 (Burkina Faso)
45° OUEDRAOGO Jean-Bernard	Université de Ouagadougou Départ. P.S.H. Sociologie 01 BP. 5619 Ouagadougou (Burkina Faso)
46° OUEDRAOGO Marie Michelle	Université de Ouagadougou Départ. Géographie BP. 7021 Ouagadougou Burkina Faso) Tel : 30 70 64/65
47° OUEDRAOGO Martin	Direction Générale de l'Urbanisme et de la Topographie BP. 7014 Ouagadougou (Burkina Faso)
48° OUEDRAOGO Mathieu	04 BP. 8056 Ouagadougou 04 (Burkina Faso)
49° OUEDRAOGO N. Henri	ENAM Ouagadougou 01 BP. 3172 Ouagadougou 01 (Burkina Faso)

50° PARE	Omar	Direction Générale de l'Urbanisme et de la Topographie de Bobo Dioulasso (Burkina Faso)
51° PIERRE	Liliane	68 Chemin Sfrid Ja El Biar Alger
52° PIRON	Marie	29 Rue de Tolbiac 75013 Paris (France) Tél. : 45 82 17 82
53° POUSSI	Marcel	03 BP. 7046 Ouagadougou 03 (Burkina Faso)
54° QUEIROZ	RIBEIRO Luis César	IPPUR/UFRJ Edificioda Reitora 5° Andar-Sala 543 Cidade Universitaria Rio de Janeiro (BRESIL) Tél. : 021/590 1191
55° SANOU	Basilisa	Direction Générale de l'Urbanisme et de la Topographie BP. 7014 Ouagadougou (Burkina Faso)
56° SCHWARTZ	Alfred	ORSTOM BP. 182 Ouagadougou (Burkina Faso)
57° TESTA	Jean-Pierre	6, Av. de Verdun 93260 Fontenay-aux-roses
58° TRAORE	Nouou	Direction de l'Aménagement du Territoire PLAN-COOP BP 396 Ouagadougou (Burkina Faso) Tél. : 30 66 36

59° VALEA	Paul	04 BP. 8056 Ouagadougou 04 (Burkina Faso)
60° WAAS	Eveline	DDA-DFAE 3003 Berne (Suisse) Tél. : 031/61 33 40
61° WACKERMANN	Gabriel	180 Rte d'Ober Hausbergen 67000 Strasbourg (France) Tél. : 16/88 27 80 13 ou 89 46 18 47
62° YAPI-DIAHOU	Alphonse	18, Rue Jacquard 1100 Carcassonne (France)
63° ZIAVOULA	Robert E.	Université Marien N'Gouabi-CERPAD BP. 1191 Brazzaville (R.P. Congo)
64° DEVERIN-KOUANDA	Yveline	Université de Ouagadougou Départ. de Géographie 01 BP. 2905 Ouagadougou 01 (Burkina Faso)
65° DRABO	Ahmed Boubakar	01 BP 4584 Ouagadougou 01 (Burkina Faso)

COLLOQUE :
"MAITRISER LE DEVELOPPEMENT URBAIN"
TENU DU 01 AU 05 OCTOBRE 1990.

Liste des participants ayant présenté une communication

Nom	Prénom	Titre de la communication
1° ALLOU	Serge	Gestion urbaine et démocratie : expérience de la Gauche Unie à Lima Pérou, 1984-1986.
2° BALBO	Marcello	Hétérogénéité et discontinuité dans la ville africaine.
3° BARBIER	Jean-Claude	A la recherche des citoyens ou comment utiliser à bon escient les statistiques ethniques : l'exemple du Togo
4° BONOU et TRAORE	Victorien Nouou	Le programme d'investissement dans le cadre du développement de dix villes moyennes au Burkina Faso
5° BOPDA	Athanase	Les enjeux de la reconstitution et de l'expansion post-coloniale du bâti à Yaoundé.
6° CHAMPAUD	Jacques	La dynamique urbaine : proposition pour un observatoire de la croissance urbaine du Cameroun.
7° COMPAORE	Georges	La rénovation des centres urbains : le cas de Ouagadougou.
8° DEYOKO	Abdoulaye	Situation des quartiers spontanés à Bamako : cas de Djikoron Djénékabougou.

9°	DIAGNE	Marius	Sur le phénomène des "Jardins du dimanche" dans l'agglomération dakaroise.
10°	DUBRESSON	Alain	Réforme communale et gestion des villes de l'intérieur de Côte-d'Ivoire.
11°	FELLI	Do	Les lotissements concertés comme stratégie de maîtrise du développement urbain dans un contexte foncier libéral au Togo.
12°	GAYE	Malick	Importance du secteur de l'auto-production du cadre de vie dans le développement urbain à Dakar.
13°	HENNION	Max	Evolution des protocoles d'évaluation : à la découverte des pratiques et des acteurs sociaux.
14°	IBOULDO	K. Ernest	Extension urbaine et besoins de transport pour les élèves de l'enseignement du secondaire : cas de Ouagadougou.
16°	JAGLIN	Sylvy	Les pouvoirs locaux face à la demande en services urbains de proximité : gestion partagée et financement participatif à Ouagadougou.
17°	KIBTONRE	Gilbert	De Bobo-Dioulasso à la nécessité de maîtrise du développement urbain au Burkina Faso.
18°	KOUANDA-DEVERIN	Yveline	Gestion des espaces collectifs : pratiques ouagalaises.
19°	LE BRIS	Emile	Pourquoi faut-il prendre politiquement au sérieux le développement urbain en Afrique ?

20° MARGUERAT Yves		Capitales en balade : remarques historico-géographiques sur les changements de capitale en Afrique Noire.
21° MARIE	Alain	Appelons un chat, un chat : les enjeux des politiques urbaines sont politiques (l'exemple d'Abidjan, Lomé et Ouagadougou).
22° MOUGOUE	Benoît	Croissance urbaine à la périphérie des métropoles Yaoundé et Douala.
23° NAVEZ-BOUCHANINE	Françoise	Projets d'aménagement et dynamiques urbaines.
24° NYASSOGBO	Kwami G.	La maîtrise du développement urbain en Afrique sub-saharienne : le cas du Togo.
25° OLOUDE	Bachir	Le développement urbain béninois.
26° OSMONT	Annik	Y a-t-il un pilote dans l'avion (du développement urbain) ? La maîtrise d'ouvrage urbaine en Tunisie.
27° OUATTARA	Ardjouma	Des lotissements aux cités : les facettes d'une politique de logement à Ouagadougou de 1960 à nos jours.
28° OUEDRAOGO	Jean-Bernard	A propos de la fonction migratoire des villes secondaires en Afrique Noire.
29° OUEDRAOGO	Marie-Michelle	Situation de l'urbanisation au Burkina Faso. -Développement et fonctions des petites villes du Burkina Faso.

30° OUEDRAOGO Martin	La politique urbaine du Burkina Faso.
31° OUEDRAOGO Mathieu et VALEA Paul	Une proposition de maîtrise de la croissance urbaine : le SABO.
32° PIERRE Liliane	De quelques aspects de la relation entre habitants et pouvoirs publics dans la mise en œuvre de la méthode d'aménagement progressif au Burkina Faso* .
33° PIRON Marie	L'utilisation des enquêtes par questionnaire pour la connaissance du milieu urbain.
34° QUEIROZ-RIBEIRO Luis Cesar	Les contradictions de la maîtrise du développement urbain : le cas du Brésil.
35° SANOU-SOME Basilina	Litiges créés par l'aménagement des zones d'habitat spontané : cas du Secteur n° 19 de la ville de Ouagadougou (Commune de Boulmiougou).
36° TESTA Jean-Pierre	Intégrer une composante économique dans les études de SDAU. Expérience du SDAU de Bobo-Dioulasso.
37° WAAS Eveline	Comment mettre en œuvre un système approprié de ramassage des ordures ménagères ?
38° WACKERMANN Gabriel	Le développement urbain face à la mobilité socio-économique, aux transports et à la communication en Afrique de l'Ouest.

* Texte de la communication non fourni

39° YAPI-DIAHOU Alphonse

Nationalités, ethnies, emplois et bidonvilles à Abidjan : la question des facteurs et des déterminants.

40° ZIAVOULA Robert Edmond

Fondement culturel de la propriété foncière urbaine.

GESTION URBAINE ET DEMOCRATIE L'EXPERIENCE DE LA GAUCHE UNIE A LIMA*

ALLOU Serge
Secrétaire du PSH

*Article publié dans : *Economie et Humanisme*. septembre octobre 1988 :
n°303 : 17-30.

HETEROGENEITE ET DISCONTINUE DANS LA VILLE AFRICAINE

BALBO Marcello
Istituto Universitario
di Architettura
Venise

D'une certaine, manière dans les pays développés, les plans d'urbanisme sont arrivés, tant bien que mal, à poursuivre un de leurs objectifs primaires, qui est l'unité de la ville à travers un processus d'homogénéisation de l'espace. (Evidemment on se situe ici à un niveau de réflexion générale, laissant de côté les situations, pourtant assez fréquentes, où cette homogénéité n'existe pas vraiment pas : il suffit de mentionner les ghettos des grandes villes nord-américaines pour se rendre compte que, même dans les villes développées, les conditions sont en réalité beaucoup plus complexes qu'on ne le présente ici. Il n'empêche que, pour la plupart des villes des pays industrialisés, l'organisation de l'espace urbain ne présente pas des véritables coupures, et que les différentes parties -les quartiers- se "mélangent" plutôt qu'elles ne se juxtaposent.

Par contre, dans les villes du Tiers-Monde cet objectif n'a pas pu être atteint, l'Etat n'étant pas en mesure de réglementer, avec le peu de ressources dont il dispose, la croissance urbaine face à une urbanisation extrêmement rapide. Le résultat est une ville inconnue de l'urbanisme "officiel", l'urbanisme des villes européennes et nord-américaines, de l'ordre et de l'unité, de l'équilibre et de la continuité. La conséquence est l'incapacité de l'urbanisme "traditionnel" à donner des indications utiles pour pouvoir prendre en compte les problèmes de ces villes. La réalité est pourtant que l'on n'arrive pas à remplacer l'outillage de cet urbanisme par un autre, plus approprié aux conditions de ces villes.

Il faut donc reconnaître une fois pour toutes que l'urbanisation dans les pays en voie de développement se configure de manière différente par rapport à celle de pays développés, non seulement du point de vue des quantités et de la rapidité (on ne reviendra pas sur les données démographiques de l'urbanisation, sur lesquelles on est suffisamment informé), mais, aussi et peut-être surtout, du point de vue

de la qualité et des caractères qu'elle prend. Il faut reconnaître que cela ne semble pas être une simple phase de transition vers le modèle des villes développées : Au contraire, la fragmentation des villes des pays en développement semble bien devoir se consolider.

Par conséquent, il faut adopter une perspective selon laquelle la fragmentation constitue un élément structurel et structurant de ces villes, et non une "anomalie" destinée à être dépassée, dès qu'un processus de développement stable sera mis en marche. Il faut donc s'interroger sur les effets -positifs et négatifs- que cette condition détermine, pour établir dans quelle mesure les actions à entreprendre doivent aller à l'encontre de cette donnée structurelle, ou bien si elles doivent l'accepter, voire la favoriser.

L'UNITE COMME VALEUR DE L'URBANISME OCCIDENTAL.

L'urbanisme occidental a toujours conçu la ville comme une entité unitaire, dans le sens que son organisation doit répondre à un modèle général, valable pour l'espace urbain dans sa totalité. Les différences existant à l'intérieur de la ville, acceptées et même recherchées, ne sont pas des différences de structure, mais de forme : elles ne sont en réalité que des articulations d'une même "référence", culturelle avant tout, mais économique et sociale aussi. L'idée occidentale de la ville est fondée sur une perception qui nie tout ce qui contrarie l'homogénéité.

On retrouve d'ailleurs ce besoin d'unité dans les instruments d'urbanisme : le Plan d'Aménagement aussi bien que le règlement d'urbanisme ne sont-ils pas toujours conçus pour (entre autre) ordonnancer la ville, pour lui donner une cohérence et aboutir à un "dessin" unitaire de l'espace urbain ? Ou bien, dans le cas de la ville "coloniale", pour marquer la distinction entre l'espace de domination (l'espace des colonisateurs) et l'espace de soumission (l'espace pour les autres), ce qui, en effet, revient à la même notion d'unité, même si elle est rapportée à deux espaces bien distincts.

On peut aisément retrouver les racines de cette "nécessité d'unitarité" dans le courant philosophique du positivisme qui, depuis le siècle dernier, a influencé toute la pensée occidentale. Au niveau architectural et urbanistique cela c'est concrétisé dans le Mouvement Moderne des années trente et quarante (la Charte d'Athènes en est la

théorisation la plus complète) qui, malgré tout, n'a cessé d'inspirer les modèles d'organisation de l'espace des villes d'Europe et d'Amérique du Nord.

Mais, ce qui est valable pour certaines sociétés -et pour leurs expressions spatiales- ne l'est pas nécessairement pour d'autres dont l'histoire (matérielle et culturelle) a suivi (ou a dû subir) des parcours tout à fait différents. Et cela apparaît d'autant plus vrai si l'on réfléchit aux conditions juridiques et économiques qui ont accompagné (et permis) la concrétisation (ou tout au moins les tentatives de concrétisation) de cette vision rationaliste de la ville et des sociétés dans les pays industrialisés.

Les lois d'urbanisme qui ont été élaborées au fil des années sont le résultat -obtenu souvent non sans difficultés- de la médiation entre intérêts différents, notamment entre l'intérêt collectif et l'intérêt individuel. Par contre, les pays en développement n'ont pas eu, dans nombre de cas, le temps de "construire" leur propre cadre juridique et, sous la pression de l'urbanisation, ont dû adapter le contenu de lois et de règlements conçus pour d'autres contextes.

Ces dernières années, cependant, quelques expériences originales liées directement aux réalités où elles s'appliquent, ont été menées. Il me semble qu'on peut citer -pour les pays africains- le cas du Rwanda et, justement, celui du Burkina Faso : dans ces deux pays on a essayé de formuler des lois à partir des conditions concrètes de l'urbain (en particulier pour ce qui est des grandes villes), et non pas d'une vision a priori de ce que la ville devrait être, ou de ce qu'on voudrait qu'elle soit.

Pour ce qui est des ressources disponibles au moment des grandes vagues d'urbanisation dans les pays développés, et de ce qu'elles sont dans les pays africains (et plus généralement dans les pays du Tiers-Monde, à quelques exceptions près), la distance est telle et tellement connue qu'il n'est pas nécessaire d'y revenir. Il y a toutefois un point qui mérite d'être souligné. Du point de vue économique, les choix d'urbanisme sont strictement liés aux choix d'infrastructure et d'équipement de l'espace qui en général reviennent à l'Etat). L'adoption, pour les réseaux de base (eau potable, électricité, gaz, égouts, métro, et plus récemment téléchauffage et télévision par câble), de systèmes technologiques complexes et coûteux, bref de la conception de la ville "occidentale" s'impose de fait. Il s'agit de systèmes continus, fortement centralisés et largement interconnectés, qui ne peuvent pas fonctionner

par "bonds". A bien y regarder l'adoption de technologies de plus en plus sophistiquées (ce qui dépend évidemment des possibilités financières de ces pays) a joué un rôle d'intégration fondamentale. Désormais la ville des pays développés fonctionne comme une entité unifiée : si quelque chose, quelque part, dans un de ses mécanismes se bloque, c'est la ville toute entière qui tombe en panne.

LA FRAGMENTATION DES VILLE DES PVD.

Beaucoup de grandes villes du continent africain ne sont pas des réalités unitaires et elles n'ont pas suivi, dans le développement, les canons de l'urbanisme occidental (même si, dans la plupart des cas, on a tout fait pour que cela se réalise).

Pour ce qui est de l'organisation de l'espace, des quartiers aux caractères fort différents du point de vue de la qualité de l'habitat se situent à proximité l'un de l'autre et l'on retrouve des quartiers à forte densité à côté de zones où le nombre d'habitants est très limité; des points de concentration (de population aussi bien que d'activités économiques) se mêlent à des zones peu ou pas utilisées; les lotissements spontanés ne diffèrent pas vraiment du point de vue du type d'habitat des quartiers planifiés qu'ils avoisinent, sauf en ce qui concerne le niveau d'équipement, le clandestin étant dépourvu de toute infrastructure et de tout service.

En outre, les différentes formes de statut foncier existant dans la ville africaine (le droit moderne, le droit coutumier, le droit foncier "intermédiaire" et naturellement, l'illégalité) produisent des "fragments" différenciés, même si, au niveau du bâti, on ne peut pas toujours appréhender les différences. On ne peut donc que constater l'extrême complexité de l'urbain dans les pays africains, par rapport aux pays développés, et l'écart considérable avec le modèle d'unité et d'homogénéité de l'urbanisme classique.

L'acceptation de cette diversité est en elle-même un passage indispensable pour une meilleure compréhension du fonctionnement de la ville, et, par là, des problèmes auxquels on a à faire face. La question, toutefois, est de saisir les causes de la fragmentation de l'espace; une fois connues celles-ci on pourra évaluer si l'organisation actuelle de la ville est un obstacle au processus de développement (et l'on sait que quand l'on parle des grandes villes ou des villes capitales l'on parle souvent d'une portion très importante de la population et de l'économie,

donc des possibilités de développement du pays) ou bien, on pourra se rendre compte que la fragmentation est la réponse la plus appropriée (peut-être même la seule réponse possible) aux conditions historiques actuelles et qu'il serait erroné d'essayer de forcer le développement urbain à suivre des modèles qui ne lui correspondent pas.

LES COUTS ET LES BENEFICES.

En l'état actuel des connaissances l'on n'est bien sûr pas en mesure de fournir une évaluation précise des avantages et des coûts provoqués par la fragmentation de la ville. Aucune recherche n'a été menée sur cette question et ce n'est que depuis très peu de temps que l'on commence à se poser la question. On devra donc se limiter à quelques considérations d'ordre général, et peut-être, à soulever davantage des questions.

Au niveau du fonctionnement de la ville, il y a un accord assez généralisé sur le fait de la discontinuité : la séparation comporte une augmentation des coûts. La raison principale de ce surcoût est à rechercher dans le domaine des infrastructures, comme on l'a déjà souligné. Il est évident qu'il est plus qu'onéreux de faire passer une conduite d'eau potable par des zones non urbanisées (où illégales et donc à ne pas desservir) avant d'arriver au nouveau lotissement planifié. Il est évident aussi que la desserte a posteriori d'une zone d'habitat, c'est-à-dire une fois sa construction achevée, comme c'est le cas dans les quartiers spontanés une fois qu'ils sont régularisés, soulève beaucoup plus de problèmes et revient à beaucoup plus cher que si on l'avait équipée dès le début.

On sait bien aussi quelles sont les conséquences de la construction des zones d'habitat en "patchwork" sur le fonctionnement des transports, en particulier les coûts élevés (monétaires ou en termes de temps), que la population pauvre doit supporter pour se rendre sur ses lieux de travail (souvent de la recherche de travail), à cause de l'éloignement des quartiers d'habitation, implantés à la périphérie de la ville pour d'évidentes raisons de prix.

Mais les coûts de la fragmentation ne sont pas seulement des coûts "directs", ceux liés à l'organisation de l'espace. D'autres effets négatifs existent, liés au fait que, pour une partie de la population, la fragmentation de la ville contribue probablement à l'exclusion de la condition de citoyen de plein droit. Cela à plusieurs conséquences : sur le

plan du statut de l'habitat, tous ceux qui habitent les quartiers spontanés vivent dans une condition d'incertitude qui les dissuade d'investir pour améliorer la qualité du logement sur le plan de la participation aux investissements et aux coûts de gestion de la ville, du moment qu'une grande partie des habitants ne payent pas les impôts bien qu'ils bénéficient des infrastructures et des services (même si c'est de façon très limitée), ils contribuent ainsi à la crise fiscale dans laquelle se trouvent la plupart des municipalités; enfin, sur le plan politique, étant donné que la population des "fragments" les plus pauvres de la ville n'a aucune représentativité, elle dispose de très peu de possibilités d'exprimer ses propres besoins (et droits) et de les voir satisfaits.

C'est justement pour "rendre visible" les parties de fait (mais pas de droit) de la ville, leurs habitants et leurs économies, que, depuis plusieurs années, toutes les interventions financées par les organismes internationaux visent leur intégration dans la ville officielle. Cet objectif correspond bien sur aussi à la nécessité de mobiliser toutes les ressources et les moyens (financiers en premier lieu) pour faire face aux problèmes, souvent dramatiques, posés par la croissance incontrôlée des grandes villes. Mais c'est justement à ce niveau que la fragmentation pourrait représenter la meilleure réponse (souvent la seule possible) des couches les moins aisées aux problèmes d'adaptation et de survie dans la ville.

La non-intégration dans la ville officielle est la manière de bénéficier (à un niveau très bas, il est vrai, mais d'en bénéficier tout de même) des équipements et de l'économie de la ville, sans pour autant en payer (tous) les coûts. L'exemple le plus connu est celui du secteur informel, qui arrive à survivre et même à se développer grâce au fait que, par définition, il échappe (au moins en partie) aux normes du secteur moderne (fiscales, salariales, syndicales, etc.). De même, les quartiers "illégaux" n'étant pas desservis par les réseaux de base (bien que les infrastructures y soient), bon nombre d'habitants peuvent se brancher, sans pour autant payer les coûts de branchement et de consommation. En outre, la fragmentation donne souvent lieu à des filières d'aide et de protection au niveau du quartier, beaucoup plus difficiles à réaliser là où la ville est une seule entité homogène. Enfin, on ne peut pas exclure que le morcellement de l'espace, et par là la formation d'une identité localiste, puisse faciliter la constitution de groupes politiques locaux capables de réclamer une plus grande participation aux choix de politique urbaine, avant tout ceux concernant leur propre quartier.

La fragmentation est donc facteur d'exclusion et d'aggravation des coûts mais, en même temps, instrument qui permet une certaine redistribution des ressources entre différents quartiers et entre groupes sociaux. Bien qu'elle soit loin d'être idéale, on pourrait avoir affaire là à l'un des rares mécanismes efficace dans des pays où, à l'heure actuelle, les outils typiques du "welfare state" sont très peu nombreux et intéressent une partie très limitée de la population. Toute décision d'aménagement doit examiner avec attention ces valeurs de la fragmentation de l'espace urbain, car en voulant éliminer ce qui apparaît comme une déviation par rapport aux modèles de référence, on risque de détruire les équilibres, souvent précaires sur lesquels se fonde le fonctionnement actuel de la ville.

ESPACES ET SOCIÉTÉS.

Les réflexions présentées dans cette note ne sont que des hypothèses de travail. On a déjà remarqué que le terrain commence à peine à être déblayé, autour d'un sujet qui n'est pas simple du tout. La question principale qui est posée est celle concernant, dans la ville fragmentée, les rapports entre l'espace physique et d'autres espaces, celui de l'économique et du social avant tout. Les chercheurs ont souligné les liens de causalité qui existeraient entre l'organisation socio-économique et celle du cadre bâti. Dans cette perspective, la fragmentation des villes des pays en développement ne serait que la concrétisation dans l'espace de rapports fragmentés à l'intérieur de la société elle-même.

Cette interprétation doit être vérifiée en profondeur, car échafauder des hypothèses sur le fonctionnement du social à partir du seul cadre bâti est assez risqué. D'autant plus que l'on sait que nombre d'études ont montré les liaisons qui existent entre différents types d'activités économiques (structurées/non structurées), celles qui relient les groupes d'une même ethnie, même si ils sont localisés dans différents quartiers de la ville, celles qui demeurent entre habitants de la ville et ruraux, même après de longues années d'immigration.

En même temps, il semble difficile de nier que des liens étroits existent entre la fragmentation du bâti et la structuration (parfois très marquée) de la société. Ce qu'il faut voir de manière plus claire, ce sont les relations de cause à effet qui s'établissent entre les deux. Cela est d'autant plus nécessaire, dans une phase où le développement semble s'appuyer plus sur les petites et moyennes entreprises, voire sur les

activités non structurées (et donc sur des logiques microéconomiques) plutôt que sur la grande industrie. Pour ces agents économiques de petite dimension, l'utilisation et l'organisation de l'espace jouent un rôle fondamental, car c'est à partir de son "bon" fonctionnement que l'on peut assurer les économies de localisation et d'agglomération indispensables à la survie et à la croissance de ces microactivités.

Ce dont on dispose aujourd'hui sur la question des relations entre l'espace et le social ce sont des analyses de type sectoriel : les modes de production de l'habitat dans les différents "fragments" de la ville, le fonctionnements de (certaines) activités informelles; les choix d'implantation dans la ville des migrants. Il nous manque toutefois une connaissance plus détaillée du **système de relation** qui s'instaure entre ces différents éléments participant à la construction de la ville et à son organisation.

C'est justement sur ce point qu'il nous faut avoir une appréhension plus précise. Il est nécessaire de connaître plus en détail la manière dont le social et l'économie utilisent les différentes parties "les fragments" de la ville; les "frontières" des fragments représentent-elles aussi des limites de communication et d'intégration, ou bien les activités socio-économiques se distribuent-elles dans la ville sans que son organisation physique constitue un obstacle ? Pour chaque fragment les forces d'introversiion ou celles d'extraversiion, de relation et de débordement vers les autres parties de la ville plutôt que les forces centripètes prévalent-elles ? Enfin, dans quel sens et pour quelles raisons se situent les relations principales.

Il me semble que l'analyse de la hiérarchie propre à la ville et des niveaux d'échanges entre ses différentes parties devrait aider de manière considérable à en comprendre le fonctionnement et, par là, à orienter l'élaboration de stratégies d'aménagement qui correspondent mieux aux exigences et aux possibilités effectives du développement.

A LA RECHERCHE DES CITADINS OU COMMENT UTILISER A BON ESCIENT LES STATISTIQUES ETHNIQUES : L'EXEMPLE DU TOGO

BARBIER Jean-Claude
sociologue de l'ORSTOM

Faire appel à la participation des citoyens pour l'amélioration de leur environnement, c'est devoir compter sur les **héritages culturels** qui expliquent en partie leur comportement social.

Les ressortissants urbains d'une ethnie donnée restent-ils proches de leur aire d'habitat traditionnel, ou bien ont-ils acquis une certaine autonomie ? Qu'elle est la nature du lien qu'ils maintiennent avec leur milieu d'origine ? Sont-ils citoyens récents ou anciens ? Ont-ils des pratiques coutumières associatives pouvant servir d'appui à un développement communautaire ? Qu'elle est le sens de cette appartenance ethnique pour les citoyens ? D'autres formes d'identification sont-elles concurrentes, contradictoires ? etc.

D'emblée on constate que **le degré d'urbanisation est très variable selon les ethnies**, du moins pour un pays comme le Togo où les contrastes sont accusés : une urbanisation du littoral, des régions rurales encore marginales, un développement de l'enseignement qui a suivi la pénétration coloniale et l'installation progressive des missions chrétiennes du sud au nord du pays, etc. 77% des Yoruba résidant au Togo en 1981 sont des urbains, 43% des Kotokoli, 31% des Ewhé, mais seulement 10% des Moba, 4% des Gurma et 2% des Konkomba.

L'appartenance ethnique n'est malheureusement pas toujours retenue par les recensements statistiques pour des raisons politiques, les solidarités qu'elle suscite étant considérées comme facteurs de division. Mais, lorsque ce critère est retenu, les données ne sont pas toujours utilisées à bon escient. A partir de l'exemple togolais, nous nous proposons de montrer un mode de traitement susceptible de dégager, à partir de ce genre de statistiques, des groupes citoyens dont on peut ensuite étudier le comportement par une enquête directe. Il s'agit donc d'une réflexion à caractère méthodologique en vue d'une toute première

approche. en sachant que le facteur ethnique n'est nullement explicatif de tout et qu'il n'est opérationnel que s'il est lié à une connaissance interne de ces formations sociales qui sont loin d'être homogènes.

I. LA NOMENCLATURE ETHNIQUE

Les listes ethniques sont souvent longues : 38 entrées pour le recensement du Togo en 1981, dont trois entrées fourre-tout : "autres Togolais", "autres Africains" et "autres non Africains". Parfois les responsables des recensements procèdent à des regroupements partiels concernant des groupes voisins, dont la distinction n'est pas toujours facile à faire sur le terrain : dans le cas de notre exemple : Gêh-Mina, Péda-Pla, Bariba-Tamberma (ce dernier couple n'étant pas évident !).

En fait, de nombreuses minorités alourdissent cette liste : 231 "Taoulamba" (que nous n'avons d'ailleurs pas identifiés), 510 Bassila. Dans notre exemple, 37% des entrées ont moins de 10.000 habitants. La disparité est énorme entre ces groupuscules et les ensembles ethniques, par exemple les 630.000 Evhé. Les premiers ne se prêtent guère aux calculs statistiques, quant aux ensembles ils risquent de masquer des disparités internes significatives.

Les regroupements sont difficiles à opérer. Les cartes ethniques existantes sont très souvent basées sur les affinités linguistiques qui sont certes un critère important pour l'identification ethnique. mais non le seul. Par exemple, les Nawdba et les Kabyé du Togo sont classés dans deux groupes linguistiques distincts alors que leurs structures sociales sont proches et qu'ils émigrent conjointement dans la zone de colonisation dite "Kabyè-Losso", dans la plaine centrale du pays. Inversement, Kotokoli et Kabyè sont dans un même groupe linguistique, alors que leurs comportements sociaux sont bien différents. Statisticiens et démographes ne se hasardent pas à des regroupements : d'autant plus que les ethnologues, amateurs par prédilection de monographies et réservés vis-à-vis des cercles culturels présentés par H. Baumann et D. Westermann (1967 : Les peuples et les civilisations de l'Afrique) dans une synthèse peut-être trop hâtive, ne proposent souvent rien d'opérationnel.

Pour le Togo, nous proposons neuf groupes que nous présentons ici brièvement :

La civilisation ajatado : du nom de son lieu matriciel : la chefferie de Tado, dont la lignée dynastique porte le titre honorifique d'adja (aja). Le peuplement du Sud togolais s'est fait pour l'essentiel à partir de Tado, puis de Notsé (occupation de l'espace par immigration en tâche d'huile, et recouvrement de noyaux plus anciens). Il se caractérise par un habitat de petits villages et hameaux., des chefferies minimales où le religieux à la direction des affaires publiques (exemple de Togoville), le refus (à Tado et à Notsé) d'une centralisation politique, une mosaïque de groupements territoriaux où chaque unité reste très ouverte à l'immigration, le refus du contact direct avec les Européens durant la période de traite (laissant ce rôle aux minorités gën et mina), la forte participation des femmes au commerce vivrier, etc. On peut parler de civilisation dans la mesure où ce peuplement, ayant phagocyté les populations antérieures (par exemple au mont Agou), présente une remarquable homogénéité culturelle. Cette civilisation s'étend au Ghana jusqu'à la Volta et, au Bénin. jusqu'à l'Ouémé. incluant l'ancien royaume du Danhomey.

Les populations des plateaux de l'Ouest : sans doute très anciennes (antérieures au peuplement évhé), se développant, sous forme de souches qui s'affirment autochtones (Akébu, Akposo), parfois migrantes (Bogo), à partir d'un village matriciel. Les villages restent fort modestes, y compris le point de départ. Les groupes ethniques sont de petite taille et affirment leur particularisme. Les relations matrimoniales reflètent ce type de développement très localisé : on prend femme au sein du village et au sein de la famille (le mariage avec la fille du frère du père -cousine parallèle patrilatérale- y est préférentiel) et on se méfie de l'épouse "étrangère" (= d'un autre village). Leurs parlers, multiples, ont été longtemps considérés par les linguistes comme inclassables par rapport aux grands groupes Kwa et Gur : "langues résiduelles du Togo", ou, expression moins fataliste, "langues du Togo central". Ces populations se répartissent entre le Togo et le Ghana et occupent les reliefs.

La zone d'immigration du Togo central et moyen : correspond à la vallée du Mono, en amont de Sagada, important marché de sel marin aux siècles antérieurs, à la latitude d'Atakpamé. C'est le "ventre mou" du Togo, occupé très tardivement (surtout au XIXème siècle) par le peuplement actuel : des minorités ethniques (Anyanga, Kpesi, Baséda - au Bénin), mais aussi des communautés rurales juxtaposées, pouvant parler une langue commune mais sans appartenance au-delà du village (hameaux ifê - dits "ana" au Togo, gros villages du canton de Koussountou, villages béninois au sud de Bassila).

L'ouverture, de Sokode à Notsé, d'une zone de colonisation agricole au XXème siècle confirme cette disponibilité en espace du moyen et centre Togo.

Les chefferies du centre-Togo se sont constituées principalement au XVIIIème siècle en s'appuyant sur une organisation clanique (qui favorise la mobilité des individus) et en se positionnant sur les itinéraires de la route de la cola qui reliaient à cette époque les cités hawsa au grand marché de Salaga, en pays gonja (moyenne vallée de la Volta). Elles ont été ouvertes à l'immigration mandingue et ont donc accueilli des minorités musulmanes orientées par les activités commerciales de l'époque. Les populations de ces chefferies sont aujourd'hui très islamisées (à 100% pour les Tchamba et les Kotokoli), à un degré moindre pour les Basar dont les échanges commerciaux étaient basés sur le fer et non la cola et qui, en conséquence, n'ont pas eu besoin de l'apport mandingue.

Le groupe kabyè du nom de l'ethnie la plus importante de ce groupe, réunit des groupements territoriaux à caractère tribal et se présentant comme autochtones (chaque unité se dit descendre d'un ancêtre, en général "tombé du ciel"). Au sein des groupements, les fonctions religieuses et politiques se répartissent entre les "grandes maisons", fondatrices des lignées les plus anciennes. Les patrilignages sont de faible profondeur et, l'espace étant saturé, des éléments partent à l'extérieur fonder d'autres unités, celles-ci restant très longtemps dépendantes rituellement de leur maison d'origine. Aujourd'hui, ces groupements alimentent la vaste zone d'immigration ouverte par l'administration coloniale française dans la vallée du Mono. L'habitat traditionnel est dispersé, les fermes étant distantes les unes des autres, mais des lieux de plus grande densité, correspondant à la fondation de "quartiers", forment autant de nébuleuses. La "ville" de Niamtougou est ainsi formée de plusieurs de ces "nébuleuses".

Le paysannat moba-gurma de l'extrême nord du Togo repose sur une organisation clanique et l'existence de petites chefferies coutumières, mais il n'a pas évolué comme les chefferies du centre-Togo, étant à écart des itinéraires de la cola et, surtout, trop tributaire des Anufôm de Mango. L'habitat est dispersé et la ville de Dapaong a un caractère tout à fait récent et une nature purement administrative.

"Autres Nord" : regroupe les "autres" populations du Nord-Togo que nous ne connaissons pas encore suffisamment pour

pouvoir les cataloguer. Il s'agit de sociétés acéphales, avec une très forte atomisation lignagère et un habitat dispersé. Les fermes fortifiées des Tamberma sont notamment célèbres. Les Konkomba, à cheval sur le Togo et le Ghana et les Dyé sont assurément parmi les plus anciennes populations du Nord-Togo. Cette catégorie est provisoire et une meilleure connaissance des groupes concernés amènera peut-être à une autre répartition.

"Divers" : Peuls et "autres Togolais", qui devront peut-être -si leurs indices statistiques s'avèrent proches- être regroupés avec la catégorie précédente.

"Citadins divers" : sont des immigrés, anciens ou récents, dont la plupart sont des urbains, et qui sont connus dans toute l'Afrique de l'Ouest pour leurs activités commerciales et artisanales : Hawsa, Yoruba, Libanais, etc. Ils constituent des réseaux de solidarité, qui soutiennent leurs activités, reliant les villes et desservant les milieux ruraux les plus reculés.

Une dernière remarque concernant les listes ethniques : il conviendrait d'éviter si possible les appellations données de l'extérieur à certains groupes, et donc de restituer les dénominations que les intéressés utilisent pour eux-mêmes (ce n'est pas toujours possible pour les groupes atomisés, par exemple dans le cas des Tamberma). Ceci par souci d'authenticité (certaines appellations sont déplaisantes : les "Ngamgam" sont les "Savages" aux yeux des Anufôm de Nango), mais aussi pour éviter certaines confusions : le terme Losso a été utilisé par les Allemands et au début de la période française pour désigner les populations au nord des massifs kabyê, à savoir les Nawdba et les Lamba, populations pourtant bien distinctes (dans la liste du recensement de 1981, l'appellation "Losso" concerne seulement les Nawdba, mais, dans les zones d'immigration, des émigrés Lamba se sont présentés comme Losso, croyant mieux se faire comprendre des enquêteurs).

C'est cette authenticité que nous avons essayé de restituer dans notre carte ethnique (fig. 1).

POPULATION RESIDENTE AU TOGO EN 1981, PAR ETHNIE

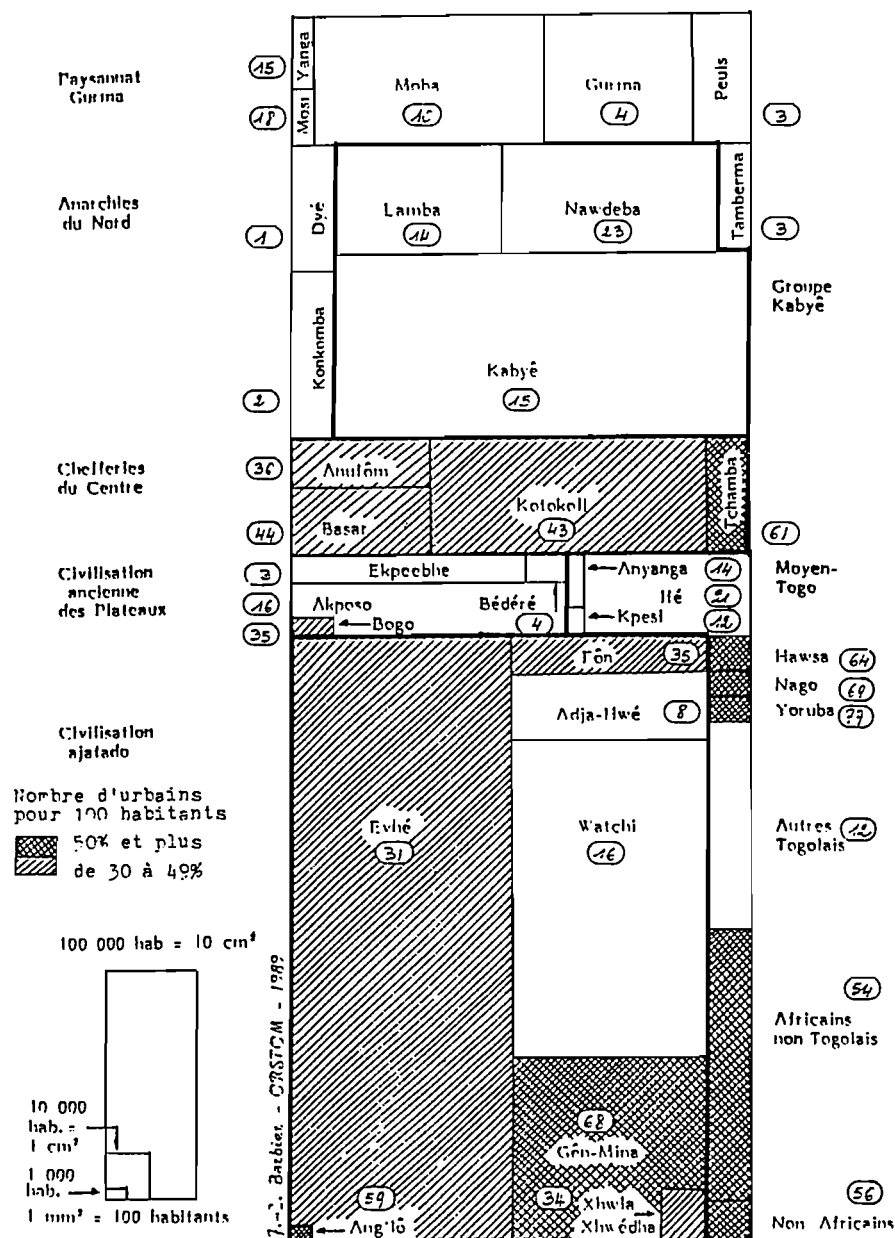


fig. n°1 - la population urbaine

II. LE REPERAGE STATISTIQUE DE L'URBANISATION

Les données du recensement togolais de 1981, du moins celles qui ont été publiées, nous permettent-elles de positionner les divers groupes ethniques au regard du processus complexe qu'est l'urbanisation ? Rappelons qu'il s'agit pour nous d'utiliser les statistiques démographiques dans le but d'une première approche qui doit, nécessairement, être suivie d'une enquête de terrain, au contact direct des réalités à étudier.

La population urbaine, ventilée par ethnie, nous fait constater le poids des grands groupes et la montée en flèche en importance numérique de certaines minorités.

Les Evhé et les Watchi (populations très proches l'une de l'autre), les Kabyè, sont les trois principaux groupes ethniques du Togo. On les retrouve dans les cinq premières places pour leur population urbaine. L'exode rural joue en effet un très grand rôle dans la constitution des agglomérations urbaines; par ailleurs de nombreux urbains continuent d'être des agriculteurs à temps complet habitant en ville : enfin, sont parfois considérées comme "villes" des agglomérations tout à fait rurales, sous prétexte qu'elles ont rang préfectoral. Même peu orienté vers la ville (exemple des Kabyé), un grand groupe fournira malgré tout d'importants contingents d'urbains.

Certaines minorités ethniques (notamment celles que nous avons classées comme "citadins divers") se remarquent tout de suite par leur fort pourcentage d'urbains. Malgré leur petite taille démographique, elles obtiennent un rang non négligeable des lors qu'on ne comptabilise plus que les urbains.

Trois colonnes de notre base de données concernent ce premier indice : "POP URB" nous donne la taille de cette population urbaine en nombres absolus. "%b" situe chaque ethnie dans l'espace urbain togolais en pourcentage, enfin "R2" classe les contingents urbains des divers groupes par ordre décroissant (d'abord les plus nombreux, etc.).

Le degré d'urbanisation nous libère de la taille des groupes en présence et nous rapproche de notre objectif. Le classement des groupes ("R4") s'en trouve totalement modifié. Nous avons calculé un premier rapport : nombre d'urbains pour 100 ruraux ("UR/RUR"),

puis un taux d'urbanisation ("t1") : nombre d'urbains par rapport à la population totale de chaque groupe. Ces deux indices sont identiques : ce sont deux façons de présenter la même chose.

Y-a-t-il des sociétés d'origine plus ou moins urbanisantes ? D'importantes différences sont constatables (fig. 2) : alors que le quart de la population togolaise est urbaine (en fait, de nombreux sièges de préfecture à caractère tout à fait rural ont été comptés comme "villes"), ce sont plus de la moitié (58%) des "citadins divers" qui sont urbains (et 77% des Yoruba) : par contre, de nombreux groupes des plateaux de l'Ouest (Adélé 4%, Akébou 3%) et du Nord (Peuls 3%, Tamberma 3%, Konkomba 2%, Dyé 1%) sont pour ainsi dire absents des agglomérations importantes.

On peut encore affiner l'analyse en distinguant, au sein de la population dite urbaine, sa **partie masculine**, en nombres absolus ("URB H), et en pourcentage par rapport au total national ("%c"). Le taux de masculinité est obtenu avec le nombre d'hommes pour 100 urbains ("t2"). ce qui nous donne un nouveau classement ("R5") (par ordre croissant). D'une façon générale, l'exode rural commence par les hommes, si bien que les sociétés peu urbanisées ont un taux de masculinité très élevé pour leur partie urbaine (fig. 3). Konkomba et Dyé ont 60% et plus d'hommes dans leurs contingents urbains, et les autres groupes de l'extrême Nord dépassent les 52%. Avec le temps, l'émigration vers la ville devient plus familiale, femmes et enfants venant rejoindre le chef de ménage. Si la ville, ou du moins ce qui est considérée comme tel par les statistiques, se situe dans l'aire d'habitat traditionnel (cas pour les "chefferies du centre"), les urbains risquent de présenter à peu près les mêmes caractéristiques que les ruraux. Enfin, la partie méridionale du Togo est marquée par une forte participation des femmes au commerce vivrier et, par conséquent, par leur présence dans les milieux urbains où elles sont souvent plus nombreuses que les hommes.

Il conviendrait de se rapprocher encore plus de la réalité du citadin en ne considérant comme "vrais urbains" que ceux qui sont **en dehors de leur aire d'habitat traditionnel** (en dehors de leur préfecture pour le traitement statistique). Cette analyse reste à faire. Nous pouvons penser qu'elle situera mieux le degré d'urbanité des chefferies du Centre, également celui des Nawdba qui, à Niamtougou, sont "chez eux" - cette "ville" étant en effet un ensemble de quartiers traditionnels restés pratiquement tels quels.

POPULATION RESIDENTE AU TOGO EN 1981, PAR ETHNIE

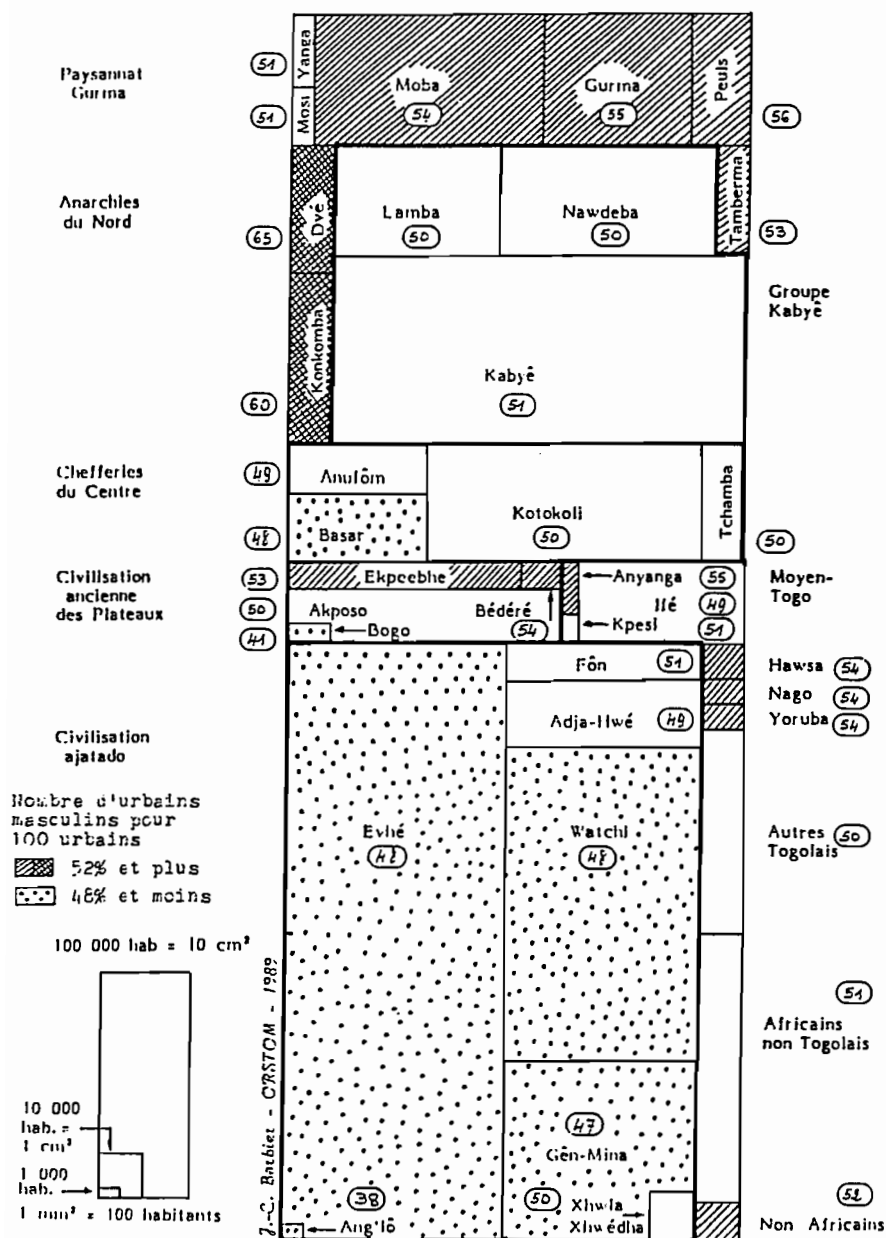


fig. n°2 - la population urbaine masculine

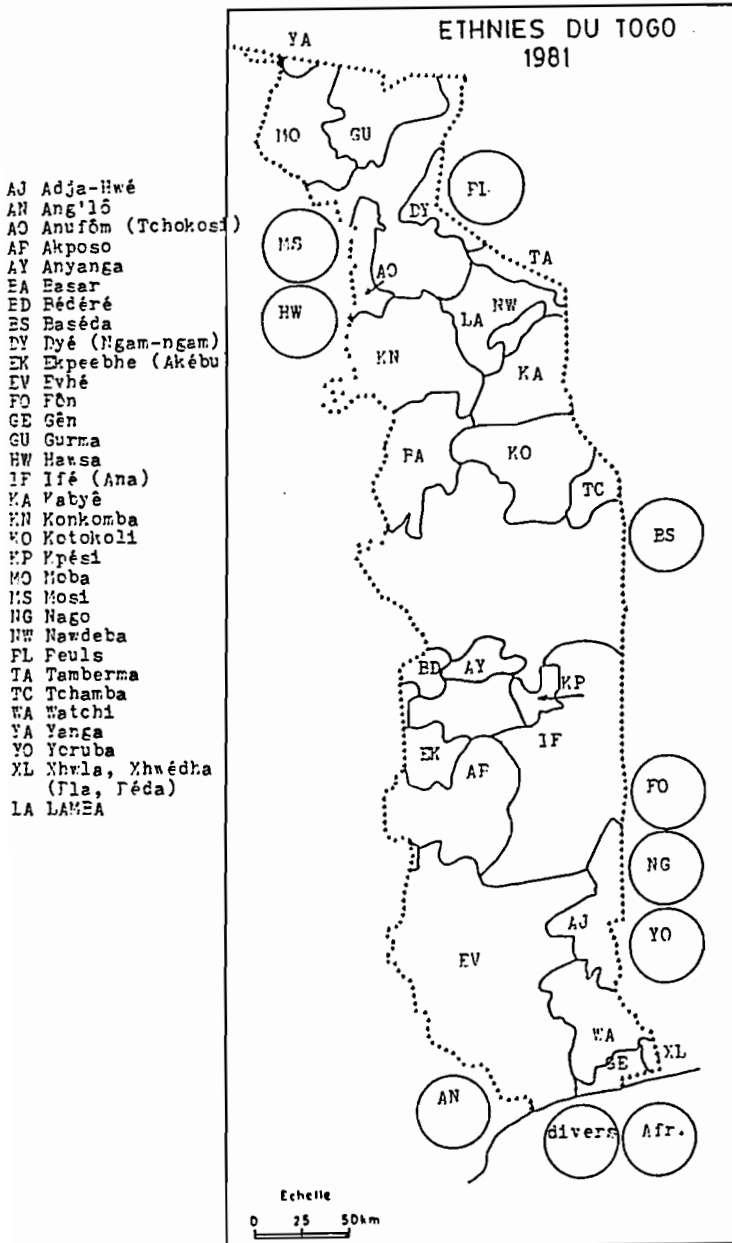


Fig. n° 3

Il serait également souhaitable d'établir des corrélations avec le **degré de scolarisation** (Nyassogbo, 1982), les diplômés ouvrant les portes à de nombreux emplois urbains (mais le recensement togolais de 1981 -dans sa partie publiée- ne permet pas cette corrélation); également avec l'**islamisation**, qui marque de son empreinte nombre de réseaux traditionnels de l'Ouest africain (Delval, 1980) et qui joue un rôle important pour l'intégration urbaine (au sein de "zongo"), ce qui est par exemple le cas pour les ressortissants des chefferies du Centre.

III. ETHNIES ET TYPES DE SOCIETE

Les regroupements ethniques que nous avons proposés pour le Togo reposent sur l'idée que des populations, proches dans leur organisation sociale, peuvent être mises ensemble. Il reste à savoir si les comportements induits par ces structures sont également semblables. En cela, les repères statistiques que nous venons de citer constituent un test : au regard de l'urbanisation, les ethnies d'un même groupe vont-elles évoluer dans le même sens ?

Nous avons ordonné les ethnies et les regroupements selon plusieurs indices, ce qui donne les classements suivants : R1 = à partir de la population totale, R2 = à partir de la population urbaine (R3 = la population urbaine masculine ne modifie pas sensiblement le classement obtenu en R2 - nous ne l'utiliserons pas en conséquence), R4 = d'après le nombre d'urbains pour 100 ruraux. enfin R5 = selon le taux de masculinité en ville (nombre d'hommes pour 100 habitants). Une comparaison entre ces divers classements nous a permis de dessiner des profils ethniques (figures 4 à 9).

Les groupes ethniques regroupés en "**divers citadins**" sont manifestement les plus urbanisés (fig. 4). Ce sont des minorités particulièrement actives dans les agglomérations de quelque importance. Elles comportent une majorité d'hommes (de 51 à 54%). Aux Hawsa, Nago et Yoruba, s'ajoutent les "Autres non-Africains" (Libanais, Grecs, Pakistanais, etc.), qui ont un profil tout à fait identique, et, d'une façon plus large, les "Autres Africains".

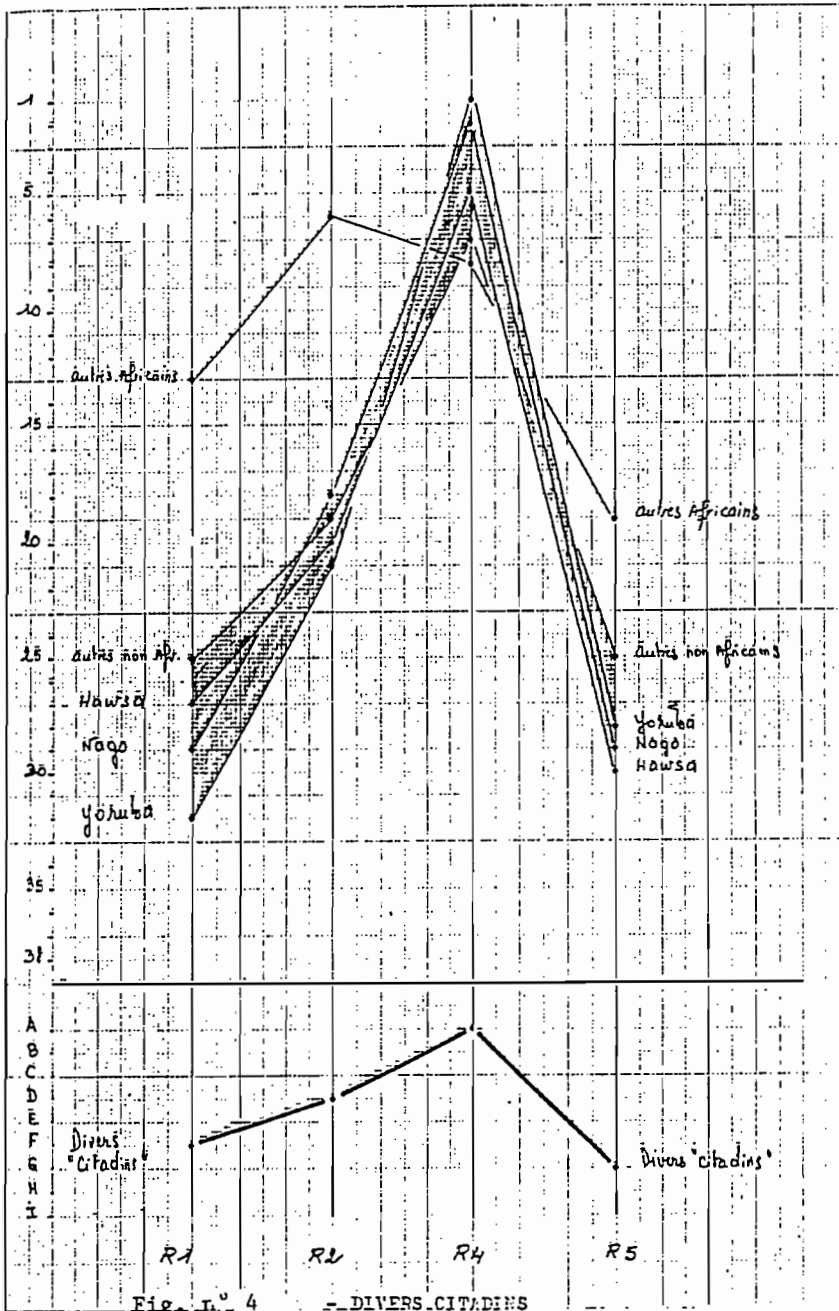


Fig. n° 4

- DIVERS CITADINS

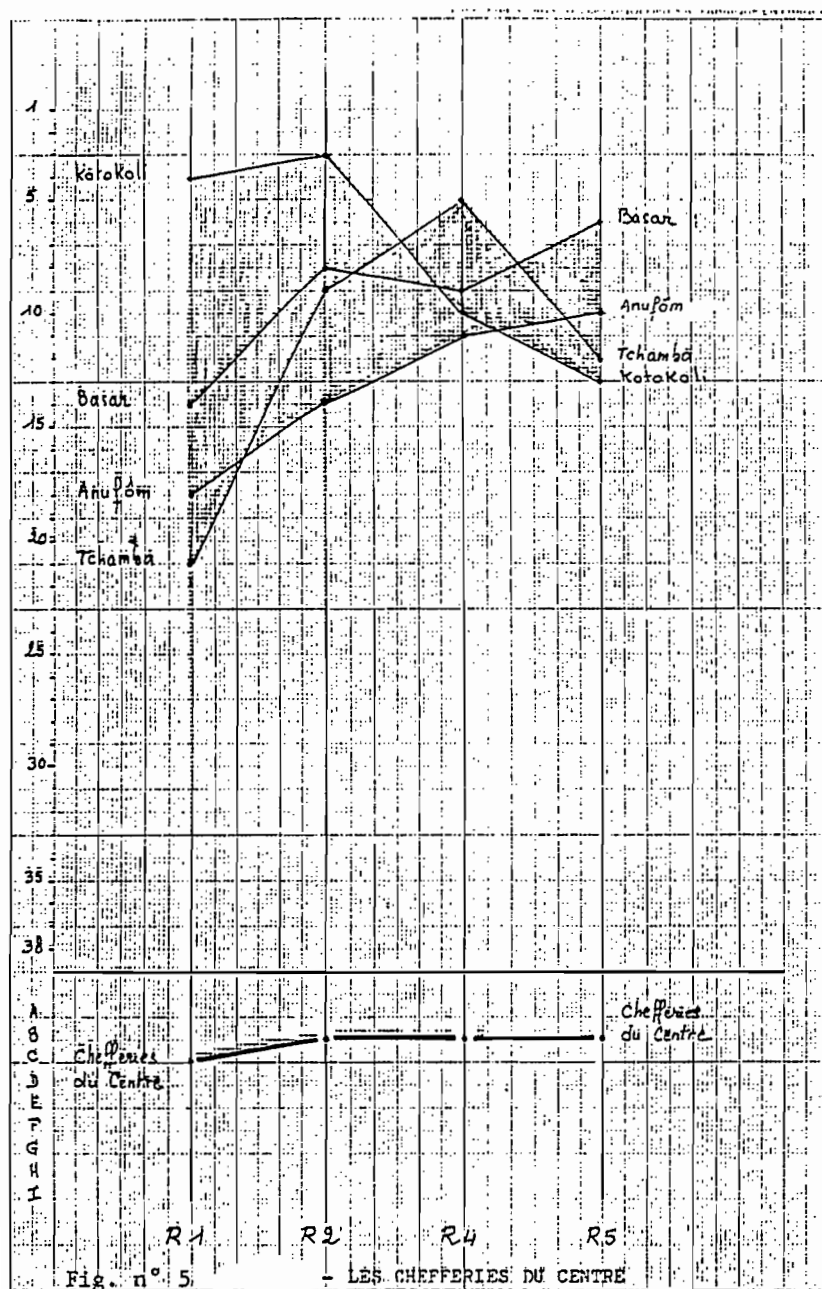
Les **"Chefferies du Centre"** (fig. 5) présentent elles-aussi des profils comparables : groupes de taille importante, taux d'urbanisation élevé (parmi les 11 premiers : de 36 à 61% de la population totale), taux de masculinité équilibré, autour de 50% (mais les Basar ont légèrement plus de femmes que d'hommes en ville : 48% d'hommes urbains). Cependant, le taux d'urbanisation bénéficie à des agglomérations sur place : Tchamba par exemple est classée comme ville bien que n'ayant que fort peu allure urbaine, mais 61% des Tchamba s'y trouvent ! En fait, ils vivent dans un milieu tout à fait traditionnel de type rural. Mango, Bafilo, Bassar sont des agglomérations du même type, Sokodé en partie. Néanmoins, cette situation est l'héritage d'une histoire qui a vu naître dans toute cette région du centre-Togo, jalonnant les itinéraires de la cola, de grosses agglomérations, dont certaines, avec leurs quartiers musulmans ("malwa-da" et "didawuré"), faisaient déjà figure de pré-caravansérails.

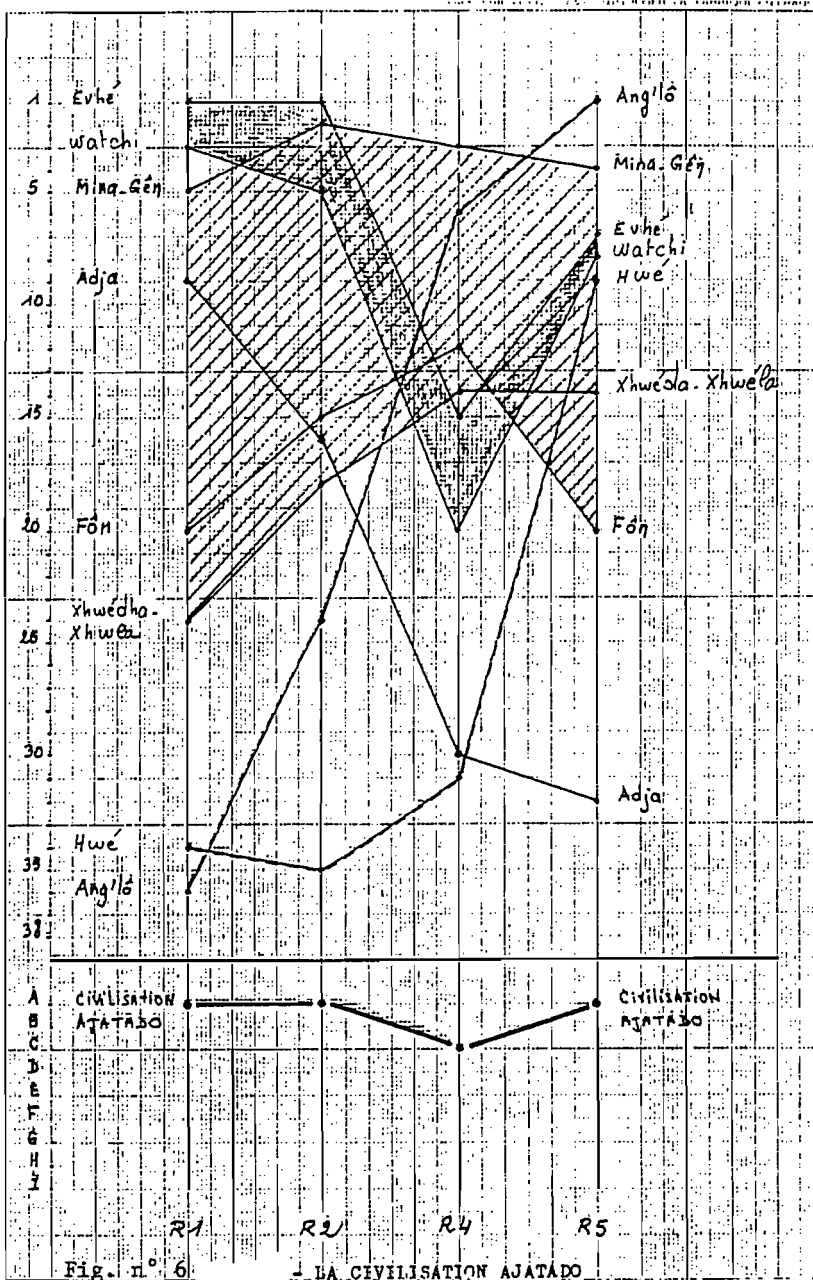
Les ethnies de la **"Civilisation ajatado"** (fig. 6), par contre ne se fondent pas dans un même profil. On peut distinguer :

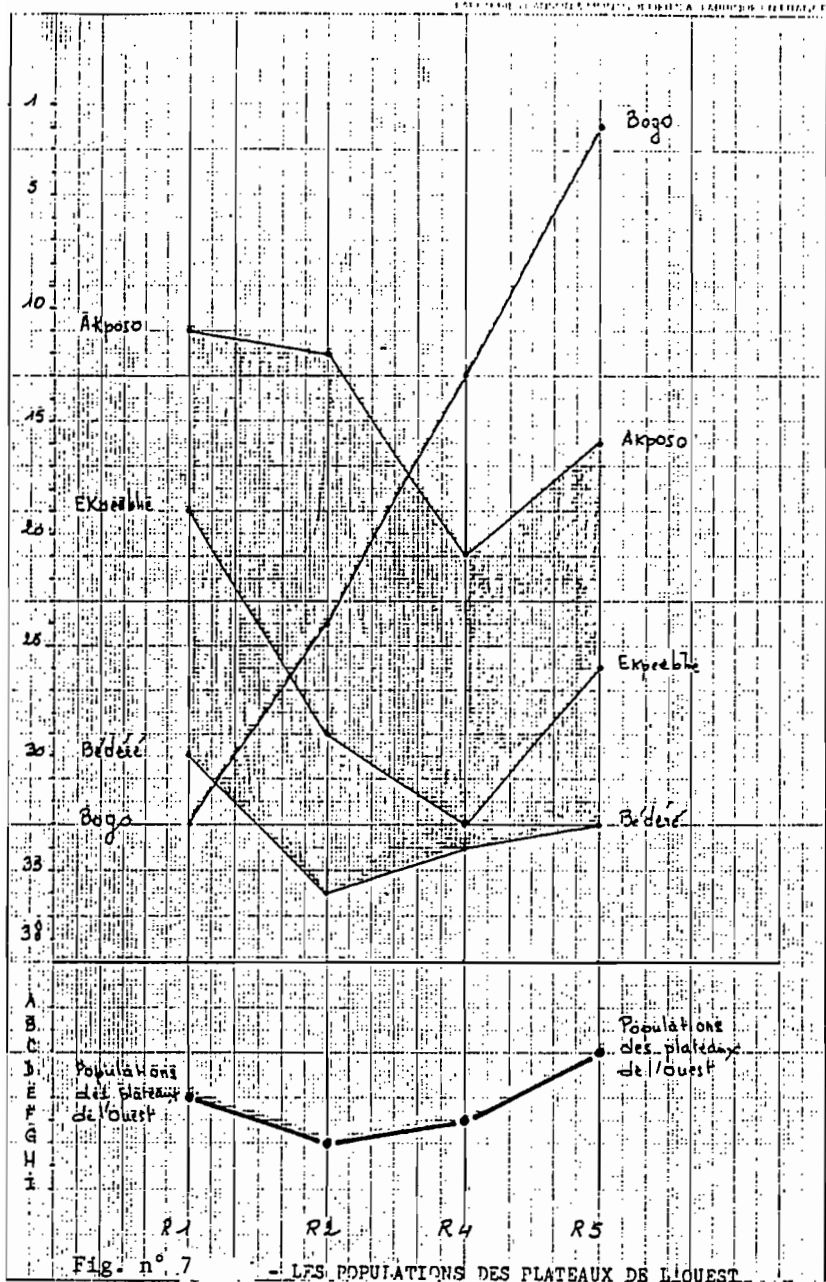
- une masse paysanne, avec les Evhé et les Watchi, présente dans les milieux urbains surtout du fait de son poids démographique car son taux d'urbanisation est moyen (31 et 16%) ;
- des groupes côtiers dont le taux d'urbanisation est plus élevé, voire très élevé pour les Mina-Gên = 68% et les Ang'lô = 59% ;
- enfin les Adja-Hwé qui semblent marginalisés par rapport aux agglomérations du Sud, confinés dans les campagnes, et dont la courbe ressemble à celle des populations de l'extrême Nord.

Un point cependant est commun : un taux de masculinité en ville révélant une forte présence des femmes. Cette caractéristique englobe les Ifê plus au Nord (dont nombre de femmes se retrouvent à Atakpamé)~ mais non les Adja. Kpési, Anyanga, déjà trop loin. Curieusement les Hwé se dissocient des Adja sur cette dernière caractéristique.

Les **"Populations des plateaux de l'ouest"** (fig. 7) font manifestement partie des civilisations non urbanisantes. Les Bogo, cependant, ont adopté un profil tout-à-fait "Evhe" (35% d'urbains, 41% d'hommes seulement parmi ces urbains).







Les groupes qui font partie de "**la zone d'immigration du Togo central et moyen**" (fig. 8) ont des comportements urbains plus difficiles à interpréter. Les Ifê semblent se rattacher à la dynamique des groupes plus méridionaux; Kpési et Anyanga sont très peu urbanisés; les Baséda ont un comportement de petit groupe immigré en milieu urbain et leurs femmes y sont particulièrement actives.

Les profils des populations du Nord (fig. 9) justifient la distinction que nous avons faite d'un "**Groupe kabyê**" : ethnies de taille importante, plus urbanisées que le reste du Nord et dont le taux de masculinité en milieu urbain est équilibré. Peuls, Tamberma, Konkomba et Dyé sont les groupes les moins urbains du Togo. Une attention particulière peut cependant être portée aux femmes tamberma en ville.

Une analyse statistique soulève bien entendu autant de problèmes qu'elle n'en résoud, puisqu'il faut "aller sur le terrain" pour vérifier, introduire d'autres variables, etc. Elle est souvent boudée par les ethnologues, plus soucieux de contacts intimes. Cependant elle peut aider à l'analyse comparative entre les groupes sociaux, qui est un objectif prioritaire de l'anthropologie sociale et culturelle : elle peut surtout actualiser l'étude des sociétés traditionnelles en livrant des données sur les processus en cours : les migrations, l'urbanisation, la scolarisation, les conversions religieuses, etc.

Elle évite par ailleurs l'ethnocentrisme : le facteur ethnique est à prendre en compte dans la mesure où il renvoie à des types de société, par exemple les Kotokoli ne sont pas plus urbanisés que d'autres parce qu'ils sont Kotokoli, mais parce qu'ils ont vécu une histoire durant laquelle ils ont pu, à partir de leurs structures sociales, constituer des agglomérations conséquentes, puis mettre à profit les spéculations modernes, etc. A terme, c'est l'étude de la continuité ou de la discontinuité entre les stratégies traditionnelles (habitat, mode d'occupation de l'espace, organisation sociale et politique, etc.) et les comportements urbains actuels.

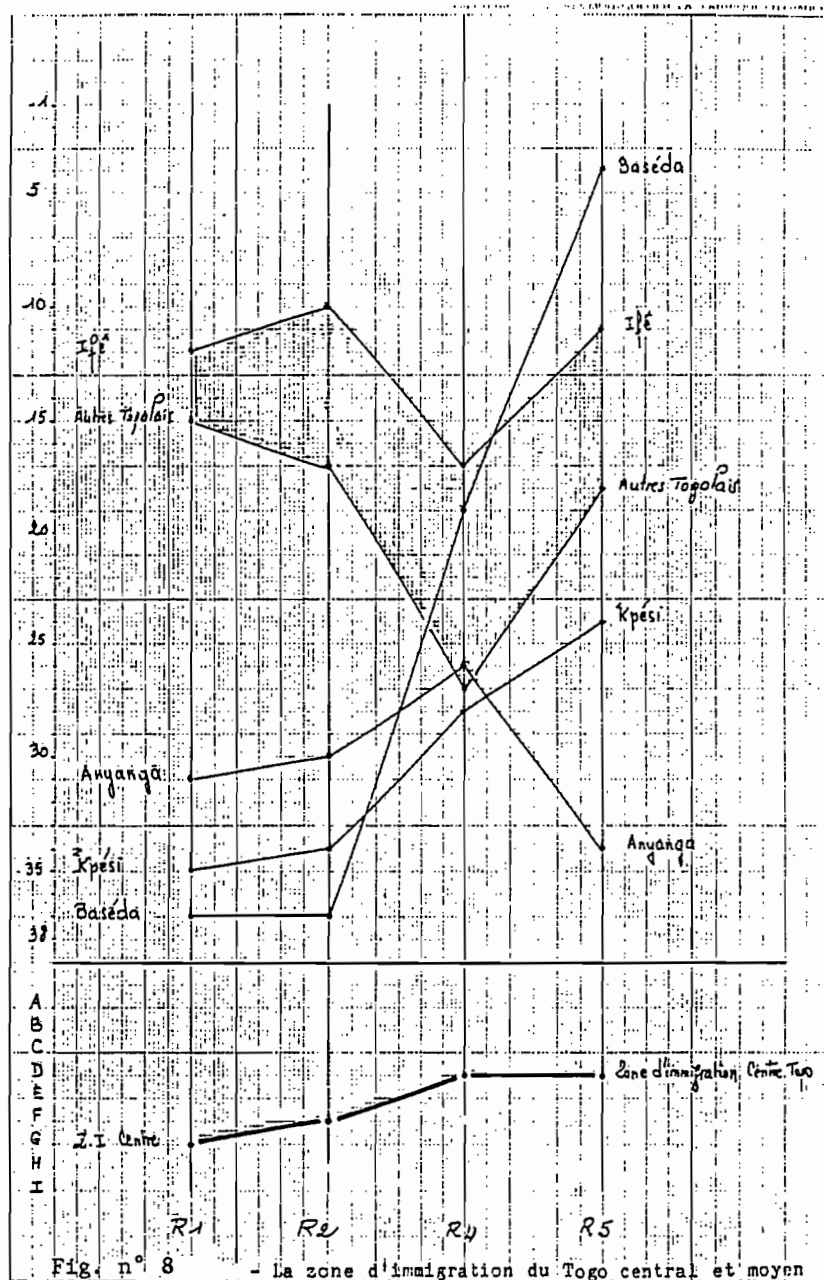
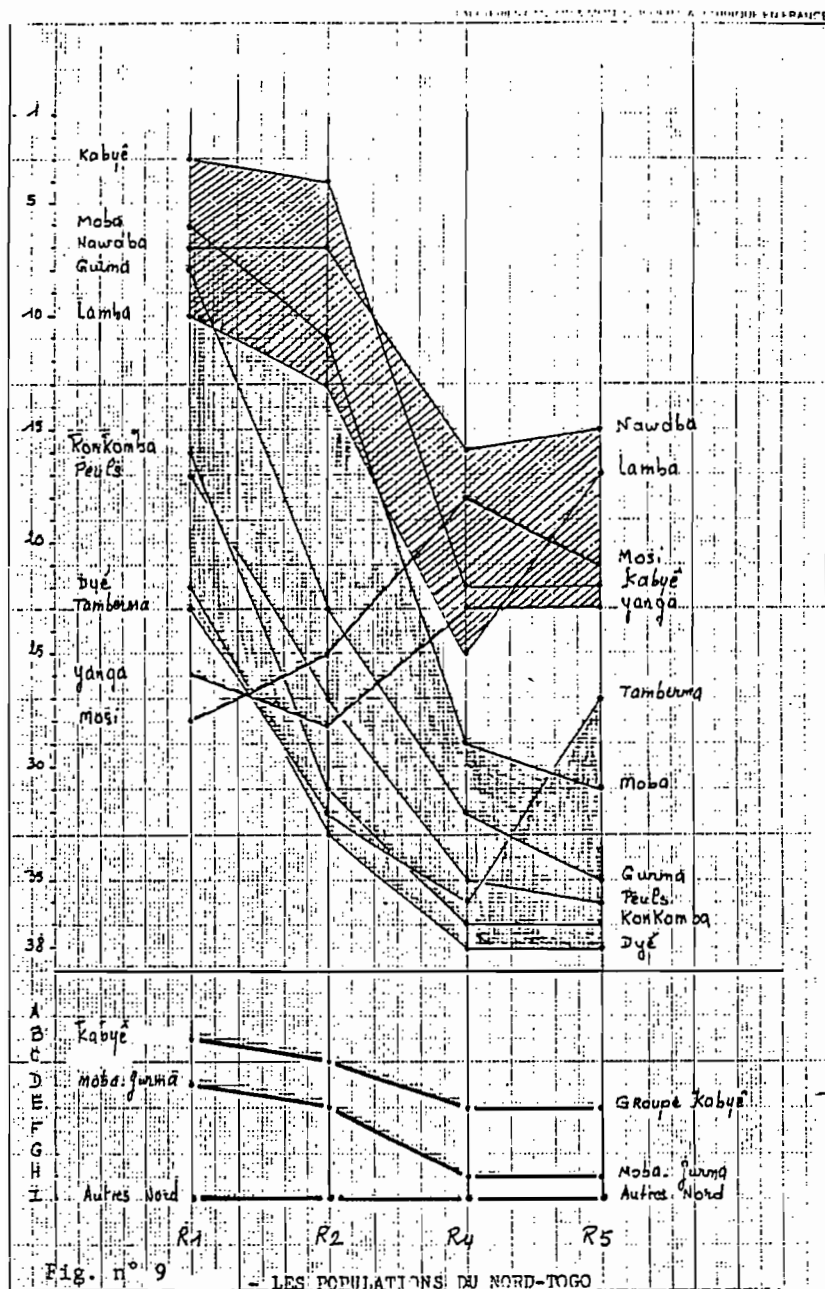


Fig. n° 8

- La zone d'immigration du Togo central et moyen



BIBLIOGRAPHIE

- AGIER (M) 1983** : Commerce et sociabilité, les négociants soudanais du quartier Zongo de Lomé (Togo). Paris, ORSTOM, *Coll. Mémoires et thèses* n° 99, 317p.
- BARBIER (J-C), 1986** : Les Kotokoli d'ailleurs : étude préliminaire d'une diaspora. In : *Migrations togolaises, bilan et perspectives. Collectif. Lomé* . URD, 385p. : 41-84.
- DUPONT (V), 1986** : Dynamique des villes secondaires et processus migratoires en Afrique de l'Ouest. Le cas de trois centres urbains en région de plantation, au Togo : Atakpamé, Kpalimé, Badou. Paris, ORSTOM, *Etudes et thèses*, 437p.
- DELVAL (R), 1980** : *Les musulmans au Togo*. Paris : Publications orientalistes de France, 340p.
- GIBBAL (J-M), 1981** : Loin de Mango, les Tiokossi de Lomé. *Cahiers d'études africaines*. n°81-83 : 25-51.
- MARGUERAT (Y), 1981/82** : Des ethnies et des villes : analyse des migrations vers les villes de Côte d'Ivoire. *Cahiers ORSTOM*. série sci. hum., vol. XVIII, n°3 : 303-340 (54 cartes).
- MARGUERAT (Y), 1983** : Citadinité et ruralité des populations urbaines au Cameroun, note sur les caractères spécifiques de la population des villes selon le recensement de 1976. *Cahiers ORSTOM*. série sci. hum., vol. XIX, n°2 : 219-232 (2 cartes).
- MARGUERAT (Y), 1985** : L'armature urbaine du Togo. Paris, ORSTOM, *Etudes et thèses*. 166p. dont 43 cartes et bibliogr.
- MARGUERAT (Y), 1985** : La population du Togo, quatre études sur le recensement de 1981. Lomé. ORSTOM, 45p. dont 18 cartes *multigr.*

MARGUERAT (Y), 1986 - Les migrations vers les villes du Togo.
In : Les migrations togolaises. Bilan et perspectives. Lomé,
Unité de recherche, démographique (URD-UB), 393p : 209-
234 (11 cartes).

MARGUERAT (Y), 1987 : La place des villes dans les
cheminements migratoires : un exemple de migration kabyé à
travers le Togo. *Communication coll. URD-UB, ORSTOM,*
CRDI, *L'insertion des migrants en milieu urbain afr.* Lomé,
fév. 1987. Lomé, ORSTOM, 14p. dont 4 cartes.

NYASSOGBO (G.K), 1982 : L'enseignement dans le processus
d'urbanisation en Afrique noire et à Madagascar, l'exemple
du Togo. *In : Travaux et documents de géographie tropicale,*
n°47.

NYASSOGBO (G.K). 1984 : L'urbanisation et son évolution au
Togo. *Cahiers d'Outre-Mer,,* n°146, avril-juin : 136-158.

PONTIE (D), 1981 : Les Moba de Lomé. *Cahiers d'études
africaines.* n°81-83 : 53-65

LES PREFECTURES DU TOGO

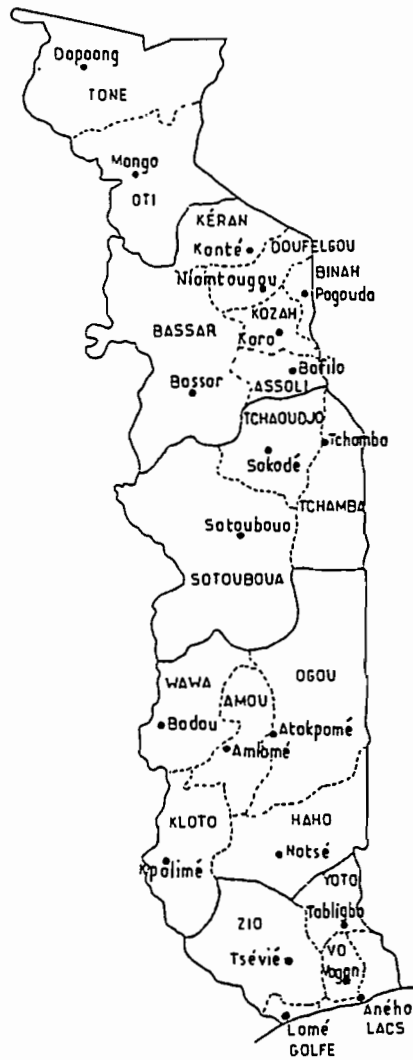


fig. n° 11

- TOGO 1961 / ETHNIES -

- POPULATION URBAINE / totale / masculine -

- TAUX D'URBANISATION -

- TAUX DE MASCULINITE -

ETHNIES	POP 61	sa	si	ETHNIES	POP URB	sa	URB R	sa	R2 R3	ETHNIES	UR/PO	si	ETHNIES	UR/PO	si	
Ewe	830647	23	1	Ewe	183400	28	92064	27	1	Toroba	330	77	Anio	28	1	
Fahe	274954	14	2	Mina-Gm	104954	15	48337	15	2	Naga	226	69	Aklim	41	2	
Quitchi	200131	10	3	Kototall	66061	10	32165	10	3	Mina-Gm	213	64	Bassila	44	3	
Kototall	156446	6	4	Kabre	57755	8	29288	8	4	Haoussa	178	64	Aklim-Gm	47	4	
Mina-Gm	152970	6	5	Quitchi	44068	6	21091	6	5	Tchaaba	154	61	Taoulama	47	5	
Naba	146122	5	6	22 Afric.	32403	5	16403	5	6	Anio	142	59	Bassar	48	6	
Lesso	131579	4	7	Lesso	26181	4	12962	4	7	23 men A.	128	56	Ewe	49	7	
Gourna	85217	3	8	Bassar	21033	3	10170	3	8	22 Afric.	118	54	Quitchi	49	8	
Adia	84001	3	9	Tchaaba	15958	2	8041	2	9	Bassar	79	44	Ehoun	48	9	
Lama	82049	3	10	Anio	14555	2	7194	2	10	Kototall	75	43	Tcheleessi	48	10	
Alpessa	72715	3	11	Naba	13876	2	7452	2	11	Tcheleessi	56	36	Anio	49	11	
Ana	68107	3	12	Alpessa	11818	2	5927	2	12	Fon	54	25	Tchaaba	50	12	
22 Afric.	59699	2	13	Lamba	11521	2	5805	2	13	Aklim	54	25	Kototall	50	13	
Bassar	47777	2	14	Tcheleessi	11448	2	5615	2	14	Pda-Pla	51	24	Pda-Pla	50	14	
21 Tegal.	45995	2	15	Fon	9531	1	4825	1	15	Ewe	44	31	Lesso	50	15	
Kontouba	38409	1	16	Adia	8769	1	3833	1	16	Lesso	31	23	Alpessa	50	16	
Fouls	36965	1	17	21 Tegal.	5621	0	2824	1	17	Ana	27	21	Lamba	50	17	
Tcheleessi	32035	1	18	Naga	4899	0	2663	1	18	Mossi	22	18	21 Tegal.	50	18	
Alpessa	31458	1	19	23 men A.	4874	0	2524	1	19	Bassila	20	17	22 Afric.	51	19	
Fon	27186	1	20	Haoussa	4687	0	2519	1	20	Quitchi	19	16	Fon	51	20	
Tchaaba	26285	1	21	Toroba	3969	0	2185	1	21	Alpessa	19	15	Mossi	51	21	
Haganan	25703	1	22	Pda-Pla	3724	0	1850	0	22	Kabre	18	15	Kabre	51	22	
B-Tambora	15176	0	23	Gourna	3595	0	1972	1	23	Tanga	17	15	Tanga	51	23	
Pda-Pla	10988	0	24	Aklim	1701	0	690	0	24	Taoulama	17	15	Spressi	51	24	
23 men A.	9683	0	25	Mossi	1294	0	659	0	25	Lamba	16	14	23 men A.	52	25	
Lamba	7906	0	26	Anio	1185	0	453	0	26	Agagan	16	14	Alpessa	53	26	
Haoussa	7352	0	27	Fouls	1155	0	650	0	27	21 Tegal.	14	12	B-Tambora	53	27	
Mossi	7155	0	28	Tanga	1153	0	596	0	28	Spressi	13	12	Toroba	54	28	
Naga	7067	0	29	Alpessa	1096	0	585	0	29	Moss	10	10	Naga	54	29	
Jedid	5550	0	30	Agagan	774	0	425	0	30	Adia	9	8	Haoussa	54	30	
Agagan	5481	0	31	Kontouba	628	0	377	0	31	Ehoun	9	6	Naba	54	31	
Toroba	5172	0	32	B-Tambora	499	0	267	0	32	Gourna	4	4	Adia	54	32	
Aklim	4864	0	33	Haganan	399	0	261	0	33	Alpessa	4	3	Jedid	54	33	
Ehoun	3183	0	34	Mossi	280	0	144	0	34	Adia	4	4	Agagan	55	34	
Spressi	2359	0	35	Ehoun	256	0	123	0	35	Fouls	3	3	Gourna	55	35	
Anio	2019	0	36	Adia	199	0	107	0	36	B-Tambora	3	3	Fouls	56	36	
Bassila	510	0	37	Bassila	86	0	38	0	37	Kontouba	2	2	Kontouba	60	37	
Taoulama	231	0	38	Taoulama	34	0	16	0	38	Haganan	2	1	Haganan	65	38	
CIV. AJATADO	1197925	44	A	CIV. AJATADO	383785	53	172578	52	A	CITADINS DIV	137	58	A	CIV. AJATADO	49	A
CP EASTE	589283	21	B	CHEF. CENTRE	115298	17	58991	17	B	CHEF. CENTRE	78	44	B	CHEF. CENTRE	49	B
CHEF. CENTRE	202543	8	C	CP EASTE	95437	14	48055	14	C	CIV. AJATADO	44	30	C	PLAT. OUEST	49	C
CP NOVA GUL	252502	8	D	CITADINS DIV	50642	7	26353	8	D	IMPL. CENTRE	29	20	D	IMPL. CENTRE	50	D
PLAT. OUEST	114405	4	E	CP NOVA GUL	19918	3	10618	3	E	CP EASTE	20	17	E	CP EASTE	50	E
CITADINS DIV	87873	3	F	IMPL. CENTRE	15895	2	7801	2	F	PLAT. OUEST	15	13	F	DIVERS	51	F
DIVERS	82900	3	H	PLAT. OUEST	14812	2	7317	2	G	DIVERS	8	8	G	CITADINS DIV	52	G
AUTRES MOND	79519	3	I	DIVERS	8778	1	3484	1	H	CP NOVA GUL	8	8	H	CP NOVA GUL	53	H
IMPL. CENTRE	76454	3	G	AUTRES MOND	1558	0	921	0	I	AUTRES MOND	2	2	I	AUTRES MOND	54	I
24 TOTAL	2119547	100		24 TOTAL	894121	100	335187	100		24 TOTAL	34	25		24 TOTAL	48	

tableau n° 1- classement des groupes

- BASE DE DONNEES : TOGO 1981 / ETHNIES / POPULATIONS URBAINES -

CO ETHNIES	ORTHOGRAPHE	POP BI	sa	POP URB	sb	UR/RU LI	URB H	sc	LI	R1	R2	R3	RA	RS
0 24 TOTAL		2719547	100	894121	100	34 25	325187	100	48					
10 CIV. AJATADO		1192925	44	363785	53	44 30	172578	52	48	A	A	A	C	A
11 Adia	Adia-Hwé	84801	3	5769	1	9 8	3633	1	54	9	16	16	30	32
12 Anio	Anq'lo	2019	0	1185	0	142 59	453	0	38	36	26	29	6	1
13 Ehoué	Adia-Hwé	3183	0	256	0	9 8	123	0	48	34	35	35	31	9
14 Evé	Evé	630667	23	193400	28	44 31	92064	27	48	1	1	1	15	7
15 Fon	Fon	27188	1	9531	1	54 35	4825	1	51	20	15	15	12	20
16 Nana-Gén	Nana-Gén	153870	6	104854	15	213 68	49337	15	47	5	2	2	3	4
17 Ouatchi	Ouatchi	280131	10	44066	8	19 16	21091	6	48	3	5	5	20	8
18 Wéda-Pila	Shwéda-Shwéda	10966	0	3724	0	51 34	1850	0	50	24	22	23	14	14
20 PLAT. OUEST		114805	4	14812	2	15 13	7317	2	48	E	G	G	F	C
21 Adjé	Adjé	5558	0	199	0	4 4	107	0	54	30	36	36	24	33
22 Ahlan	Bogé	4864	0	1701	0	54 35	698	0	41	23	24	24	13	2
23 Akpé	Ekpé	31488	1	1096	0	4 3	585	0	53	19	29	28	33	26
24 Akpé	Akpé	72715	3	11816	2	19 16	5927	2	50	11	12	12	21	18
30 (M). CENTRE		78456	3	15895	2	28 20	7801	2	50	G	F	F	D	D
31 Agnaga	Awaga	5481	0	274	0	16 14	425	0	55	31	36	36	26	34
32 Ana	Yé	68107	3	14555	2	27 21	7194	2	49	12	10	10	17	11
33 Savilla	Basé	510	0	86	0	20 17	38	0	44	37	37	37	19	3
34 Kpé	Kpé	2350	0	280	0	13 12	144	0	51	35	34	34	28	24
40 CHEF. CENTRE		282543	8	115298	17	78 44	58981	17	48	C	B	B	B	B
41 Bessir	Bessir	47777	2	21033	3	79 44	10170	3	48	14	8	8	8	6
42 Kototoli	Kototoli	156448	6	66861	10	75 43	33165	10	50	4	3	3	10	13
43 Tchamba	Tchamba	26285	1	15956	2	154 81	8041	2	50	21	9	9	5	12
44 Tchabou	Améda	32035	1	11448	2	56 38	5615	2	49	18	14	14	11	10
50 CF KABE		588383	21	95437	14	20 17	48255	14	50	B	C	C	E	E
51 Kabré	Kabré	374958	14	57755	8	18 15	28288	9	51	2	4	4	22	12
52 Lamba	Lamba	82846	3	11521	2	16 14	5805	2	50	10	13	13	25	17
53 Lassa	Nandou	111579	4	26161	4	31 23	12962	4	50	7	7	7	16	15
60 CF MOU GUE		253502	8	10918	3	8 8	10689	3	53	D	E	E	H	H
61 Goura	Goura	92317	3	3595	0	4 4	1972	1	55	9	23	22	32	35
62 Hoba	Hoba	146122	5	13876	2	10 10	7452	2	54	8	11	11	29	31
63 Hossé	Hossé	7155	0	1294	0	22 18	659	0	51	26	28	25	18	21
64 Tanga	Tanga	7908	0	1153	0	17 15	596	0	51	26	28	27	23	23
70 AUTRES NORD		79518	3	1558	0	2 2	921	0	58	1	1	1	1	1
71 S-Touba	Touba	15178	0	499	0	3 3	287	0	53	23	32	32	26	27
72 Kontouba	Kontouba	38409	1	626	0	2 2	377	0	60	16	31	31	37	37
73 Nganga	Dyé	25703	1	399	0	2 1	261	0	65	22	33	33	38	38
74 Toulouba	?	231	0	34	0	17 15	18	0	47	38	38	38	24	5
80 CITOYENS DIV		87813	3	50842	7	137 58	28353	8	52	F	D	D	A	C
81 Koussa	Hava	7252	0	4697	0	178 64	2518	1	54	27	20	20	4	30
82 Hage	Toroba	7067	0	4899	0	226 89	2663	1	54	29	18	18	2	28
83 Toroba	Toroba	5172	0	3969	0	330 77	2185	1	54	32	21	21	1	28
84 22 Afric.		59699	2	32403	5	119 54	16483	5	51	13	6	6	8	19
85 23 non 4.		8683	0	4874	0	128 56	2524	1	52	25	19	18	7	25
90 DIVERS		82980	3	8778	1	8 8	3484	1	51	H	H	H	C	F
91 Foulé	Foulé	36965	1	1155	0	3 3	650	0	56	17	27	26	25	26
92 21 Topol.		43995	2	5621	0	14 12	2834	1	50	15	17	17	27	18

Tableau n° 2

LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENT DANS LE CADRE DU PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT DE DIX VILLES MOYENNES AU BURKINA FASO.

BONOU Yérépobé Victorien
Conseiller des Affaires
Economiques Ministère du Plan
et de la Coopération,
Burkina Faso

Le programme de développement de dix villes moyennes au Burkina Faso, initié par le Ministère du Plan et de la Coopération, s'inscrit dans le cadre de la mise en place de politiques régionales et urbaines (régionalisation, décentralisation, terroirs villageois...) en vue de promouvoir un développement régional et urbain harmonieux et équilibré et ce, pour pallier l'absence de schémas d'aménagement et d'urbanisme des villes moyennes. Pour cette première tranche du programme, les dix villes retenues ont été sélectionnées à partir d'analyses (démographiques, économiques, fiscales, dynamique générale des villes etc.). La seconde tranche, qui sera élaborée par la suite, portera sur les vingt autres chefs-lieux des trente Provinces du Burkina.

Notre exposé sera essentiellement axé sur la partie investissements retenus dans les villes bénéficiaires de cette première tranche qui sont : Banfora, Gaoua, Ouahigouya, Pô, Tenkodogo, Dédougou, Koudougou, Kaya, Fada-N'Gourma, Dori. La philosophie du programme fait l'objet d'une autre communication.

Les villes moyennes sont par excellence le cadre territorial qui assure en amont et en aval :

- Le marché des intrants et l'écoulement de la production;
- Le développement des services (maçonnerie, soudure...);
- L'offre d'emploi pour le monde rural;
- La zone tampon entre le monde rural et les grandes villes et donc les véritables courroies de transmission du développement entre le monde rural et les grandes villes.

La relance de l'activité économique des villes moyennes passe nécessairement par la promotion des projets de soutien à la production, des projets de Petites et Moyennes Entreprises (PME) et de projets sociaux. Cette conjugaison d'actions devrait permettre la réactivation de l'appareil productif de ces villes et l'établissement d'un climat économique, social culturel et environnemental viable. Le programme d'investissement des dix villes moyennes prend en considération les projets du premier Plan Quinquennal de Développement Populaire (1986-1990) qui n'ont pas trouvé les financements nécessaires, ainsi qu'un ensemble de nouveaux projets qui ont été identifiés dans un processus de concertation et de développement participatif avec les autorités politiques et administratives, les structures populaires et les opérateurs économiques des villes moyennes. Il constitue ainsi un ensemble de financement de 13.879.000.000 F.CFA¹ pour un total de 342 projets.

Sur cette base, le programme d'investissement des dix villes moyennes comporte quatre sous-programmes qui sont :

- Le volet Infrastructure Urbaine;
- Le volet Petites et Moyennes Entreprises (PME);
- Le volet Lotissement/Logement;
- Et le volet Gestion Urbaine.

Dans un souci de clarté, notre exposé comportera quatre parties abordant successivement ces quatre volets.

I. LE SOUS-PROGRAMME INFRASTRUCTURE URBAINE.

Dans les villes moyennes et dans les provinces du Burkina d'une manière générale, l'absence d'infrastructures de base, de procédures d'entretien des infrastructures urbaines et routières ainsi que le manque de moyens financiers nécessaires pour l'entretien des infrastructures (voiries, caniveaux, marché central...) constituent un véritable obstacle à l'édification d'un climat économique et social viable pour les habitants de ces villes et rallonge les coûts de production du monde rural, qui pour un certain nombre de services, sont obligés de recourir aux grandes villes (Bobo et Ouagadougou).

¹ Ce document ne prend pas en compte les imprévus.

C'est pour remédier à cette situation que le premier volet du programme a d'abord été consacré à l'ensemble des projets relatifs à la réhabilitation, à la viabilisation et au renforcement de l'armature urbaine de chaque ville. Les objectifs de ce sous-programme sont de réaliser la fonction de la ville moyenne comme foyer du développement productif en lui fournissant les instruments nécessaires pour la concertation avec les opérateurs économiques et pour étendre son influence.

Il s'agit principalement des secteurs dont la responsabilité incombe aux autorités publiques locales ou régionales (communes) et dont la maîtrise d'ouvrage leur est entièrement confiée. En outre, un des critères fondamentaux de prévision des investissements de ce sous-programme, est qu'en raison de la difficulté qu'il y aurait à vouloir rentabiliser ou récupérer les investissements, la presque totalité du financement se fera sous forme de dons et subventions.

Le sous-programme d'infrastructure urbaine, d'un montant de 5.299,0 millions de F.CFA absorbe, 36,4% des efforts du programme et concerne particulièrement les secteurs d'appui à la production (l'hydraulique, les transports, le commerce et les services, le tourisme et l'hôtellerie, l'habitat et l'urbanisme) et les secteurs sociaux (sports et loisirs, environnement).

En quoi les investissements prévus peuvent-ils être un support pour la canalisation et l'harmonisation du développement dans les villes secondaires et quel est l'impact économique et social attendu de ces projets ? Pour répondre à cette préoccupation, nous aborderons successivement les différents types de projets composant ces secteurs.

A. Projet construction de marché

L'activité commerciale constitue en grande partie le dynamisme des villes secondaires qui sont démunies d'unités industrielles importantes. Aussi, l'aménagement d'un marché central dans ces villes représente-t-il, une opportunité, pour la création d'un pôle d'animation et pour une réorganisation profonde de l'activité commerciale. En effet, l'absence d'un cadre adapté à l'exercice de cette activité a souvent conduit un grand nombre de petits artisans, commerçants, incapables de s'assurer un cadre de travail adéquat, à se réfugier dans le secteur informel ou à migrer vers les deux grandes métropoles : Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.

La construction de marchés centraux adéquats dans les villes moyennes permettrait :

- D'assurer un cadre décent et moderne pour l'exercice de l'activité commerciale sous toutes ses formes, dans de meilleures conditions d'hygiène et de sécurité;
- De permettre l'intégration de cette activité dans le tissu urbain dans un souci d'organisation et d'harmonisation des différentes activités et fonctions urbaines : circulation, desserte transport et raccordement aux divers réseaux (eaux, électricité, téléphone...)
- De réduire, par leur dynamisme dans les zones frontalières, l'influence et l'impact des pays voisins.

Le coût de chaque marché a été ajusté en fonction de la taille et de la dynamique de chaque ville moyenne. Ainsi, il varie de 39 millions F.CFA pour les villes moyennes dites faibles (ex Pô) à 156 millions F.CFA pour les villes secondaires fortes comme Koudougou et Ouahigouya.

B. Voirie et caniveaux.

Afin d'assurer la desserte des équipements importants à réaliser (marché central, gare routière) et d'améliorer la qualité du réseau routier principal des villes secondaires, des travaux de voirie doivent être réalisés. L'aménagement des voies principales des villes secondaires nécessite la réalisation de caniveaux pour assurer le drainage des eaux pluviales vers les exutoires.

Ces deux projets, d'un coût total de 2,3087 millions CFA pour l'ensemble des villes, auront pour avantage l'amélioration du cadre de vie.

C. Gares routières

Afin d'organiser un système efficient de transport, et de gestion des trafics, des gares routières sont nécessaires dans les villes secondaires. Cela permettrait :

- De créer un cadre organisé pour l'accueil, l'embarquement des passagers, le parage des véhicules et l'entreposage des marchandises;
- De créer un centre d'activité au service de la profession des transports routiers;

- D'assurer le traitement du trafic routier régional et national.
Le coût total du projet par ville est estimé à 77 millions CFA.

D. Marché provincial de bétail.

Il s'agit de mettre à la disposition des éleveurs, des professionnels du bétail et des commerçants de bétail une infrastructure organisée pour faciliter le contrôle sanitaire et les services techniques que requiert le bétail, l'information du marché, les transactions commerciales et la collecte des données statistiques. D'un coût de 30 millions CFA environ pour la construction de chaque marché de bétail, ce projet concerne quatre villes moyennes. (cf. Tableau 1).

E. Abattoir et séchoir.

Ce projet a pour objectif de mettre à la disposition des artisans du bétail et des bouchers un cadre moderne et sain pour l'abattage du bétail et la conservation de la viande dans l'ensemble des dix villes moyennes. Un certain nombre d'abattoirs ont été construits dans les centres secondaires mais ils restent inexploités par manque d'eau et d'électricité. Leur réhabilitation pourra se faire par l'apport d'équipements nécessaires à leur mise en exploitation. Le coût du projet est estimé à 45 millions CFA dans chaque ville.

F. Stade provincial ou champ des sports.

Inscrit dans le domaine des sports et loisirs, le projet de stade provincial consiste à doter chaque ville moyenne d'un stade omnisports pour l'exercice des diverses activités sportives et socio-culturelles au niveau local et régional. Les avantages de ce projet sont la promotion du sport dans nos villes secondaires et l'amélioration des conditions de vie des populations locales par la possibilité d'accueillir des manifestations sportives et socio-culturelles importantes. Coût estimatif par ville : 70 millions CFA.

G. Projet auberge.

En vue de promouvoir les actions de tourisme et d'hôtellerie dans les villes moyennes, il a été prévu la réalisation de plusieurs auberges dans le cadre du Programme. Ces auberges auront pour objectif l'amélioration des infrastructures d'accueil et d'hébergement dans les villes moyennes. Le devis estimatif par auberge est de 17,5 millions CFA.

Le tableau n°1 montre l'ensemble des investissements prévus dans le sous-programme, le nombre de villes concernés, le taux de récupération des investissements et la répartition des ressources pour le financement. En plus des projets cités, considérés comme projets de base dans toutes les villes moyennes, on peut remarquer un certain nombre de projets retenus dans certaines villes en fonction de leur particularité. C'est ainsi que, dans le secteur hydraulique, un projet de construction de château d'eau a été retenu dans trois villes en vue de renforcer les capacités d'approvisionnement en eau et trois projets (laboratoire d'analyse d'eau et électropompes) ont été retenus comme besoins exprimés dans trois villes.

Dans le secteur commerce et services, en plus du marché central, du marché de bétail et de l'abattoir, on note surtout deux bureaux de changes dans deux villes moyennes frontalières : Pô et Tenkodogo.

Dans le secteur de l'habitat et de l'urbanisme, les projets clés sont : un cadastre urbain dans cinq villes moyennes d'un montant de 60,5 millions CFA, une brigade de topographie de 60 millions CFA dans quatre villes, la formation au dessin et à la technique de construction dans presque toutes les villes en vue de répondre aux besoins qui seront exprimés par le sous-programme logement et lotissement, enfin quelques projets tels la construction de garderies, de salles de cinéma, de digues de protection etc. Enfin, dans le secteur de l'environnement quelques projets d'aménagement des espaces verts ont été retenus dans les villes où le besoin a été exprimé.

En conclusion, au regard du tableau n°1, les traits caractéristiques de ce premier volet du programme sont :

- La prépondérance des projets dont les coûts sont non récupérables : plus de 2,5 milliards soit 40% du total du volet, le reste des projets est récupérable à, tout au plus, 40%;
- Le financement de ce volet se fera essentiellement à partir de dons et subventions (50%), de fonds propres et, dans une moindre mesure, de prêts;

Tableau n°1 : PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT DES VILLES
MOYENNES SCHEMA CONSOLIDE DES INVESTISSEMENTS
PAR SOUS-PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE.

	Villes concernées	Investis- sements	Récupé- ration en %	Ressources		
				Fonds propres	Crédit	Dotation
Hydraulique		1.848,2		186,2	3,1	1.659,0
*Réseau de caniveaux						
1ère étape	10	1.597,8	0	179,0	0,0	1.418,8
*Constr. d'un château d'eau	3	60,0	0	6,0	2,4	233,2
*Labo. d'analyse d'eau	1	4,0	50	0,4	0,2	3,4
*Retenue d'eau	1	1,9	0	0,0	0,0	1,9
*Electropompes	1	3,0	100	0,8	0,6	1,7
Transports		1.021,5		142,8	139,8	739,9
*Gare routière	8	310,6	50	31,1	139,8	139,8
*Voirie 1ère étape	9	710,9	0	111,8	0,0	599,2
Com. et services		1.425,0		385,5	728,0	311,3
*Marché Central	8	771,0	100	385,5	385,5	0,0
*Abattoir	10	445,0	50	0,0	222,5	222,5
*Bureau des changes frontalier	2	46,0	0	0,0	34,5	11,5
*Marché de bétail	5	135,0	50	0,0	67,5	67,5
*Commerce Général	1	20,0	100	0,0	15,0	5,0
*Laboratoire clinique	1	8,0	50	0,0	3,2	4,8
Touris et Hôtellerie		44,7		2,1	25,34	17,26
*Planific.circuits tourist.	2	8,5	0	2,1	0,0	6,4
*Auberges populaires		36,2	50		25,34	10,86
Habitat et urban.		239,2		1,3	63,0	174,9
*Fichier de terres (cadastre)	5	60,5	0	0,0	0,0	60,5
*Brigade de topogra.	4	60,0	50	0,0	24,0	36,0
*Format. au dess. à la technique de construc.	9	27,2	50	0,0	13,6	13,6
*Digue de protection	1	35,0		0,0	0,0	0,0
*Education sanitaire	1	5,0	0	0,0	0,0	5,0
*Réfection sal. de ciné.	1	20,0	100	0,0	15,0	5,0
*Const. Collège, ateliers, garderies	1	26,0	50	0,0	10,4	15,6
*Construc.d'une Mairie	1	5,5	0	1,3	0,0	4,2
Sports et loisirs		255,9	40	69,3	69,3	117,4
*Champ de sports	1	25,0	40	0,0	0,0	25,0
*stade provincial	8	230,9		69,3	69,3	92,4
Environnement		248,2		49,6	0,0	1,6
*Aménag. esp.verts	1	31,0		6,2	0,0	24,8
*Parcs à bétail	1	24,2		4,8	0,0	19,4
*Autres		193,0		38,6	0,0	154,4
TOTAL		5.082		836,8	1.28,74	3.216,46

-compte tenu de la faiblesse des budgets provinciaux largement déficitaires et du taux de recouvrement se situant en moyenne autour de 60%, un ajustement des infrastructures (type, dimension, échelonnement des investissements) a été fait en fonction des possibilités des communes, qu'il s'agisse de communes plus fortes et dynamiques (ex. Koudougou - Banfora) ou plus faible (Pô -Gaoua).

II. LES SOUS-PROGRAMMES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME).

Le sous-programme PME comporte l'ensemble des projets identifiés relatifs aux secteurs productifs avec les opérateurs économiques des dix villes bénéficiaires du programme. La ville moyenne est le cadre territorial qui assure en amont et en aval le marché des intrants et l'écoulement de la production des PME

Dans les villes moyennes du Burkina le constat est que l'insuffisance d'incitations doublée d'une certaine léthargie ne permettent pas d'éveiller l'initiative des opérateurs économiques afin de renforcer, de renouveler et de diversifier les PME industrielles et de services. La plupart des activités économiques des villes moyennes relèvent du commerce et des services urbains, peu d'efforts étant faits pour promouvoir la PME manufacturière. La plupart des opérateurs de la petite entreprise manquent de préparation technique à la gestion ou ne disposent pas de moyens pour accéder aux crédits et se trouvent, par conséquent, limités quant aux possibilités d'augmenter leurs chiffres d'affaires et d'élever leur productivité.

C'est pour répondre à ces préoccupations du développement des PME dans nos villes moyennes que le Programme a retenu ce volet d'un montant de 4,086 milliards CFA soit environ 30% du montant total du programme. En effet, la relance de l'activité économique par le biais des projets PME permettra la transformation du surplus agricole, l'utilisation de la capacité productive existante et sous-utilisée et la création de nouveaux débouchés à la production agricole et vivrière. Elle contribuera ainsi, sans doute, à la promotion de l'emploi : les techniques agricoles et les PME sont intensives en main-d'œuvre d'où la sauvegarde des emplois et la création d'emplois nouveaux. Le renforcement des PME dans les villes moyennes est une mesure

d'incitation en vue de freiner les migrations vers les deux grandes métropoles Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.

Certaines villes moyennes, en déclin depuis des années, verront la réactivation de leur appareil productif; les opérateurs économiques trouveront le climat économique et social et l'environnement nécessaire pour y rester ainsi que les cadres des services déconcentrés des Ministères.

Le sous-programme s'articule en sept rubriques : l'industrie alimentaire, l'industrie manufacturière, l'infrastructure d'accueil (tourisme et hôtellerie), le transport et les services, le commerce, la formation, et le soutien institutionnel. Le volet PME comprend l'ensemble des projets relevant principalement du secteur privé et dont les coûts sont par conséquent, totalement récupérables.

Le tableau n°2 présente les investissements consolidés des projets PME qui ont été retenus après les différentes concertations avec les opérateurs économiques. Des initiatives complémentaires en matière de formation et de soutien institutionnel ont été considérées comme indispensables pour le succès du sous-programme.

Le secteur de l'industrie alimentaire lié au monde rural, est celui où les initiatives ont été les plus nombreuses : ses investissements atteignent 25,3% des ressources du sous-programme. L'industrie manufacturière, qui occupe 20,9% du sous-programme devra, entre autre, réaliser les objectifs d'appui aux groupements coopératifs et l'encadrement pour la promotion des artisans et servir de tremplin aux autres sous-programmes : PME et lotissement/logement.

De son côté, l'infrastructure d'accueil qui a été considérée comme nécessaire pour l'élévation progressive du cadre urbain des villes moyennes, la relance de l'activité productive et la promotion des activités touristiques, demande 21% des fonds du sous-programme soit 856,4 millions CFA. En effet, les services touristiques, appelés à jouer un rôle moteur dans certaines villes moyennes et frontalières, exigent la création d'infrastructures d'accueil adéquates pour répondre pleinement à la dynamique des besoins.

Tableau n°2 : PROGRAMME POUR LES DEVELOPPEMENTS DES VILLES MOYENNES. SOUS-PROGRAMME DE LA PETITE ET LA MOYENNE ENTREPRISE. LOCALISATION ET MONTANT DES INVESTISSEMENTS.

Unité : Millions de F.CFA.

Projets	Localisation ²	Investissement
Industrie alimentaire		1 035,2
*Boucherie-Charcuterie	KD-T	40,0
*Presse d'huile et moulins	KD-B-DD-F-T	88,7
*Boulangerie	KD-DD-K-OU-T	360,4
*Unités d'apiculture	K-P-B	6,0
*Glace alimentaire	KD-B-DD-F-K-OU-P-T	111,2
*Extraction d'huile de coton	KD-K-OU	201,5
*Unités d'aviculture	B-DD-F-K-P-KD-T	35,5
*Transformation artisanale de la tomate	B-K	12,0
*Transformation de fruits et légumes	B	6,0
*Séchage de fruits	B	10,0
*Corned beef	B	6,0
*Production farine de maïs	B	6,0
*Pâtisserie	DD	6,5
*Fabrique de boissons sucrées	DD	6,5
*Petit élevage et agriculture	G-OU	40,8
*Périmètre fruitier et exploita. de bois	G	13,4
*Mise en bouteille de sucrerie	K	10,0
*Elevage de porcs	F	2,7
*Promotion verger	F	5,5
*Embouche bovine	OU	4,9
*Elevage de ruminants	OU	10,0
*Elevage ovin intensive	OU	28,3
*Porcherie	T	4,6
*Autres	B	18,8
Industrie Manufacturière		857,0
*Production de briques	KD-B-DD-F-G-K-OU-T	125,6
*Fabrication de portes et fenêtres	KD-B-F	29,5
*Production de parquets	KD-B	30,0
*Atelier d'entretien de pompes à eau	KD-B-G-K-T	41,1
*Fabrique d'outils pour l'agriculture	KD-DD-F-G-P	56,1
*Unités de tannage	B-OU	40,0
*Atelier de soudre et répara. de véhicules	DD	24,7
*Atelier métallique de soudure	DD-G	4,5

² T : Tenkodoga; KD : Koudougou; P : Pô; OU : Ouahigouya; K : Kaya
B : Banfora; G : Gaoua; DD : Dédougou; D : Dori; F : Fada

Tableau n°2 (suite)

Projet	Localisation	Investissement
Industrie Manufacturière (suite)		
*Atelier menuiserie	DD-F-OU	115,7
*Unité de tissage et teinture	DD-P	14,5
*Atelier de réparation de motos	DD	2,5
*Appui aux artisans	D-G-P	100,6
*Unité de scierie	F	61,4
*Atelier de soudure, peinture et/ou réparation de cycles	F-G	4,5
*Equipped, garage	F	20,0
*Bâtiment mécanique	F	5,0
*Matériel de construction	F	12,0
*Fabrique d'aliments pour le bétail	F	6,0
*Extension entreprise de peinture pour bâtiment	F	5,0
*Exploitation et achat de l'or	G	11,6
*Garage	G-KD	75,7
*industrie d'emballage	K	10,0
*Unité de savonnerie à base de beurre de karité	OU	12,0
*Unité de fabrique d'emballage et cartons	KD	16,4
*Autres	G	32,8
Infrastructure d'accueil		856,4
*Restaurants	KD-DD-F-G	77,8
*Hôtel	KD-F	415,4
*Auberge	KD-F	36,2
*Auberge et restaurant	B-OU-K-T-F	257,0
*Campement	D	70,0
Transport et services		572,8
*Unité conservation d'oignons	KD	6,0
*Entreprise transport de marchandises	KD-B-DD-G	115,8
*Entreprise transport de passagers	KD-DD-G-OU	139,4
*Chambre froide	KD-B-DD-F-K-T	102,4
*Transport réfrigéré	KD	15,0
*Entrepôt de marchandises	F-OU-T	45,0
*Laboratoire d'analyse des eaux	B-F-K	12,0
*Laboratoire clinique	B-K	16,0
*Laboratoire analyse polyclinique	DD-F	16,0
*Renforcement et équipement de la clinique	DD	8,0
*Pharmacie	DD-D	11,4
*Enlèvement des ordures et vidange des fosses septiques	DD	10,9
*Embellissement et propreté de la ville	OU	70,9
*Equipped ORL	T	4,0

Tableau n°2 (suite)

Projets	Localisation	Investissement
Commerce		705,6
*Boîte de nuit, bar-dancing	DD-F	97,8
*Poissonnerie	F	7,0
*Cafétéria	F	2,5
*Auto-école	F	20,0
*Chaîne de couture	F	3,5
*Approvisionnement de la province en céréales et sucre	OU	164,0
*Commerce de peaux et cuirs	OU	10,0
*Station essence	OU-KD	70,5
*Laboratoire de photo en couleurs	OU	46,1
*Imprimerie	OU	75,0
*Commerce Général	G-F	209,2
Formation		56,8
*Ecole Franco-Arabe	DD	6,5
*Etablissement d'enseignement technique	DD	9,0
*Normalisation Ecole Privée primaire	DD	6,5
*Etablissement secondaire	F	16,0
*Garderie Populaire	F	18,8
*Collège privé	G	0,0
Soutien Institutionnel		3,0
*Soutien à la Croix Rouge	F	3,0
TOTAL		4 086,7

Dans les domaines du Commerce, des Transports et des Services, les villes moyennes remplissent une triple fonction commerciale. D'abord, par la position géographique du Burkina Faso dans l'Afrique de l'Ouest, elles sont une plaque tournante du transport et du commerce. Leur renforcement contribuera à rationaliser et à orienter les échanges avec les zones frontalières des pays voisins. Les villes moyennes maîtrisent les circuits régionaux de distribution et assurent l'approvisionnement régulier du marché et la sécurisation alimentaire en développement, notamment à travers la gestion des infrastructures de stockage et de distribution. Finalement, elles permettent aux producteurs et aux consommateurs de bénéficier d'une large information en matière de prix et de matériaux de transport. Aussi, pour la relance de l'activité économique et le développement des échanges, il est indispensable de renforcer et de moderniser les systèmes de commerce et de transport. Ces deux volets représentent le tiers du montant du sous-programme.

Enfin, certains opérateurs économiques ont exprimé des besoins de formation à travers des projets d'établissement primaire ou secondaire et un projet de soutien institutionnel à la Croix Rouge. Le détail des investissements se retrouve dans le tableau n°2.

III. LE SOUS-PROGRAMME LOTISSEMENT/LOGEMENT.

Dans l'ensemble des secteurs sociaux, celui de l'habitat et de l'urbanisme (logement, assainissement) reste, pour l'essentiel, la première priorité des villes moyennes. Le manque de moyens des ménages pour réaliser la construction et/ou l'amélioration des maisons, ainsi que la faiblesse des administrations pour mener à bien des programmes n'ont pas permis de répondre à la demande sans cesse croissante de logements ou de terrains à bâtir. Aussi, le périmètre urbain des villes moyennes s'est accru dans des conditions de pénurie extrême des infrastructures, les villes montrant une image d'abandon. Le problème du logement apparaît donc comme prioritaire pour l'aménagement des villes moyennes.

La réponse à ce problème, qui consiste pour l'essentiel dans l'intégration de la population dans de nouveaux lotissements et l'amélioration des anciens quartiers dégradés, est donnée dans le programme à travers une politique opérationnelle de crédit au logement établie à moyen et à long termes pour les villes moyennes. A travers cette politique de crédit, le programme se fixe comme objectifs de :

- Déclencher un processus d'amélioration qualitative des conditions du logement dans les villes moyennes et ouvrir à une proportion croissante de ménages, l'opportunité d'accès au crédit pour la construction ou l'amélioration des maisons;
- Promouvoir l'activité de construction comme instrument de dynamisation de l'économie régionale (l'activité de construction de logements, bâtiments administratifs et commerciaux sera considérée et encouragée comme secteur moteur pour la création d'emploi, la relance des industries et, en général, des activités économiques urbaines), développer le commerce de matériaux de construction et promouvoir l'épargne et les formes associatives de crédit.

Appartenant à un type où les investissements sont récupérables, le sous-programme logement/lotissement qui représente 23,3% du total des investissements du programme comprend deux sous-volets :

- acquisition de parcelles avec infrastructures (eau, électricité, caniveaux etc.);
- construction ou amélioration des maisons dans les anciens quartiers.

Les investigations dans les différentes villes ont permis de fixer le nombre d'opérations (acquisitions de parcelles, construction ou amélioration des maisons) réalisables par ville et leurs coûts (tableau n°3).

Le modèle de crédit pour l'acquisition des parcelles avec infrastructures (sous-volet lotissement) sera celui qui a été utilisé par l'AID (Banque Mondiale) dans la ville de Bobo-Dioulasso moyennant certaines adaptations dans les villes moyennes : durée du crédit 5 ans, taux d'intérêt 8%.

D'après ce modèle, les lotissements sont gérés sous la forme de régie communale ou provinciale. Un emprunt de l'AID, conçu de façon souple, est accordé à la commune. La régie administrera par la suite le système de prêts et les remboursements.

Pour le second sous-volet, il est prévu d'établir des programmes de crédit à long terme, financés par les bailleurs de fonds du programme, capable de fournir aux banques locales les moyens financiers nécessaires pour l'installation d'un système de crédit efficace à la construction. Ces lignes de crédit doivent se négocier à des conditions de financement souples.

**Tableau n°3 : PROGRAMME POUR LE DEVELOPPEMENT DES VILLES
MOYENNES SOUS PROGRAMME
LOTISSEMENT/LOGEMENT LOCALISATION ET MONTANT
DES INVESTISSEMENTS**

Villes moyennes	Nbre de parcelles avec infrastructure	Investissement (en millions F.CFA)	Nbre d'unité de const° et amélioration des maisons	Investissement (en millions F.CFA)	Total (en millions)
Koudougou	700	214,2	100	560,0	774,2
Ouahigouya	700	122,5	800	280,0	402,5
Dedougou	350	100,0	400	275,0	375,0
Dori	350	100,0	400	275,1	375,1
FadaNGourm	350	100,0	400	275,0	402,5
Banfora	200	122,5	450	280,0	402,5
Kaya	200	161,3	250	140,0	301,3
Po	200	35,0	municip.	87,5	122,5
Tenkodogo	200	61,2	250	140,0	201,2
Gaoua	-	-	-	-	-
TOTAL	3.250	1.016,7	2.650	2.225,1	3.329,2

IV. LE SOUS-PROGRAMME DE FORMATION EN GESTION ET PLANIFICATION URBAINE

Le sous-programme de gestion et planification urbaines qui est destiné à l'appui et à l'amélioration technique des fonctions de planification et d'administration fiscale et financière des villes moyennes joue un rôle moteur, plus par les effets d'entraînement sur les acteurs sociaux (cadres des Ministères, collectivités locales, ONG...) que par le montant des ressources accordées (9,61% du montant du programme).

En effet, du fait de la faiblesse des capacités techniques de gestion et de planification urbaines des centres secondaires, il a été constaté une certaine improvisation dans la localisation et la dimension des investissements ainsi qu'en ce qui concerne l'estimation adéquate des ressources et des recettes des communes qui sont nécessaires pour garantir le remboursement des emprunts, et ce surtout dans le cas où les investissements consentis dans certains centres secondaires n'étaient pas suivis d'impact socio-économique.

Pour ce faire, ce volet sera réalisé à travers des programmes de formation : notamment par la création de cellules techniques de formation permanente en matière de fiscalité, d'urbanisme et d'économie des villes moyennes. Ce sous-programme aura donc pour objectifs de :

- Coordonner les efforts des autorités centrales, provinciales et locales en vue d'améliorer qualitativement la gestion administrative, fiscale et financière et le niveau de la planification dans les villes moyennes;
- Exercer une forme de développement participatif moyennant la concertation entre l'administration et les opérateurs économiques;
- Créer une cellule de formation professionnelle au niveau de l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature dont la fonction sera la formation continue des cadres de gestion urbaine nécessaires pour le développement des villes moyennes et des rapports de celles-ci avec le monde rural;
- Etablir des cellules techniques pilotes d'appui permanent à la planification et à la gestion des villes, coordonnées avec une banque de données urbaines, afin de garantir le contrôle et le suivi des investissements communaux et préparer les modèles opérationnels d'entretien des infrastructures et de rénovation du capital urbain.

Pour le développement des produits sus-mentionnés une assistance technique étrangère sera nécessaire.

Le Schéma consolidé des investissements est le suivant :

Tableau n°4 : SCHEMA CONSOLIDE DES INVESTISSEMENTS EN GESTION ET PLANIFICATION URBAINE

Gestion et planification urbaine	Villes concernées	Investis- sement	Recupé- ration	Ressources		
				Fonds propres	Crédit	Dons
Formation en gestion	10	545,7	-	130,4	0,0	415,3
Renforcement institutionnel avec assistance tech.	10	972,4	-	53,4	0,0	918,9
TOTAL		1.518,1	-	183,8	0,0	1.334,2

La remarque fondamentale est que le financement du sous programme se fera essentiellement à partir de dons (88% des investissements).

Le programme des villes moyennes, avec sa structure sectorielle, se propose de rompre la contradiction villes-campagne, d'instaurer un développement urbain harmonieux et équilibré de nos villes secondaires. Il se propose de réaliser un passage qualitatif de la situation actuelle de nos villes moyennes (désarticulation des fonctions urbaines, croissance spontanée, faiblesse de la capacité en gestion et planification urbaine...) vers des villes dont la croissance serait orientée et gérée par des projets structurants.

Pour le financement du programme, une politique de crédit souple et adapté aux réalités de nos villes moyennes (cf. tableau n°7 récapitulant les critères de financement du programme) est une condition sine qua non pour la réussite du programme.

Ainsi, le cercle vicieux (bas revenu absence ou faiblesse de l'épargne-impossibilité d'investir pour les bas revenu) dans lequel se trouve une large couche de la population de nos centres urbains secondaires pourra être brisé par les nouveaux systèmes permettant l'accès au crédit avec garantie flexible pour les familles à bas revenus mise en position d'investir : accroissement du revenu de l'épargne + crédit = nouvel investissement = nouvel accroissement de revenu³

³ Des systèmes originaux ont été appliqués avec succès dans d'autres pays africains, asiatiques et de l'Amérique Latine. Un bon exemple du succès, est le GRAMEEN BANK de Bengla Desh.

Tableau n°6 : PROGRAMME POUR LES DEVELOPPEMENT DES VILLES MOYENNES RESUME DES INVESTISSEMENTS PAR VILLE

Unité : millions de F.CFA

	B	DD	D	F	G	K	KD	T	OU	P	TOTAL
*Infrastructure urbaine	448,5	434,2	1 065,3	500,2	243,4	416,7	449,5	498,3	645,8	344,8	5.046,7
*Hydraulique	85,1	157,5	512,0	127,5	114,2	127,5	300,0	169,5	127,5	127,5	1.848,3
*Transports	119,4	111,7	116,5	111,7	16,1	111,7	0,0	111,7	221,8	100,9	1.021,5
*Commerce et services	212,0	132,0	128,0	156,0	42,0	150,0	120,0	158,0	242,0	85,0	1.425,0
*Autres secteurs	32,0	33,0	308,8	105,0	71,0	27,5	29,5	59,1	54,5	31,4	751,8
*Gestion urbaine	108,9	116,2	492,7	114,2	117,8	81,7	179,5	85,1	164,4	57,5	1.518,1
*Petite et Moyenne Entreprise	325,5	470,5	151,9	379,2	576,2	210,4	879,7	177,0	868,3	46,0	4.084,6
*Logement	402,5	375,0	375,1	375,0	-	201,4	774,2	201,4	402,5	122,5	3.229,6
Total du programme	1 285,4	1 395,9	2.085,0	1.368,6	937,4	910,2	2.282,9	961,8	2.080,9	570,8	13.879,0

Notes :

1/T : Tenkodoga; KD : Koudougou; P : Pô; OU : Ouahigouya; K : Kaya

B : Banfora; G : Gaoua; DD : Dédougou; D : Dori; F : Fada

2/ Les totaux des sous-programmes ne contiennent pas les imprévus (5%).

Tableau n°7 : CRITERES DE FINANCEMENT DU PROGRAMME

% Récupération des investissements	A 100%	40 à 60%	Non récupérable
Types d'investissement	•électricité, eau communications • PME •lotissement (villes les plus fortes)	•marché central •abattoir •gare routière •champ de sport •lotissement (villes les plus faibles)	•voirie •caniveaux •gestion urbaine •gestion industrielle
Sources de financement	•crédit souple à long terme •fonds de régies •opérateurs économiques	•fonds locaux et investissements humains •crédit •donation 50 à 70%	•fonds propres et investissements humains •0 à 25% •donation = 75%
Entretien	• les régies •les opérateurs éco.	•la commune	•la commune •la province

source : l'étude.

LES ENJEUX DE LA RECONSTITUTION ET DE L'EXPANSION POST COLONIALE DU BATI A YAOUNDE

Athanase BOBDA
Géographe C.G.N.
Yaoundé (Cameroun)

Avec l'Indépendance en 1960, c'est la crise de la ville coloniale et de sa logique. Les Camerounais prennent en charge leur capitale et l'urbanisation s'y accélère non sans problèmes. Les fonctions politiques, administratives et économiques de Yaoundé se renforcent ; ses possibilités d'emploi aussi. Les seuls effectifs du secteur public sont passés de 3.721 personnes au recensement de 1957 à 23.733 au Recensement Général d'Avril 1976. Par ailleurs, la population des citadins augmente vite et sa sub-urbanisation s'intensifie. Au recensement de 1957, Yaoundé comptait 58.099 habitants. A celui de 1976, la capitale du Cameroun atteint 313.706 habitants. Avec ces évolutions de grandes transformations géographiques affectent alors l'espace urbain dans son bâti. De près de 11 800 maisons en 1957, Yaoundé passe à 35.024 structures au recensement de 1976, soit une croissance de l'ordre de 5,6% par an. Il s'en est suivi des transformations spectaculaires dans le bâti (Cf. fig. 1).

Dans les tissus centraux, le centre-ville subit une restructuration volontaire particulièrement efficace et spectaculaire. Celle-ci lui permettra de contenir pour longtemps encore les activités qui l'ont engendré. Elle a commencé nettement au début des années 70 et aboutit aujourd'hui à l'émergence (mais alors dans un trou !) de constructions monumentales, très coûteuses, sans âme culturelle nationale et à la desserte future problématique. Au-delà du centre-ville, les anciens quartiers indigènes créés par la ségrégation raciale de l'urbanisme colonial connaissent une douloureuse et difficile amorce de remodellement. Celui-ci est étroitement lié aux chances de réussite de la politique de "déguerpissement" qui semble "courir sur place". Pour le moment, les résultats obtenus de celle-ci restent spatialement très limités dans le péri-centre et extrêmement favorables à l'émergence d'un malaise social.

Dans la périphérie urbaine par contre, les recasements consécutifs ont eu des effets remarquables sans être tout à fait ceux qu'on attendait. Effectués "traditionnellement" sans dédommagements préalables pour les logements détruits, ils ont, bien de fois, pris une coloration de "recasement expulsion", favorisant la mise en place de constructions d'infortune généralement en matériaux précaires. Le recasement ne correspond que dans très peu de cas à une amélioration évidente de la qualité du logement des personnes déguerpies, car beaucoup d'entre elles disposaient déjà de cases en semi-dur dans les zones détruites.

I. LA RECONSTRUCTION DE LA VILLE COLONIALE

Par son inertie, la ville coloniale retarde (sans l'arrêter) le remaniement du bâti urbain

A. La reconstruction du centre urbain (Cf. fig. 2)

En 1972, près de 80% des constructions du centre-ville n'avaient qu'un niveau de rez-de-chaussée. Entre 1972 et 1982, 78% des constructions nouvelles mettent en place des bâtiments de plus de deux niveaux. l'extension verticale dans le centre commercial est motivée par une trilogie d'utilisations complémentaires : commerce au rez-de-chaussée, bureaux généralement dans les deux premiers étages puis, habitations plus haut. Ici, il est courant de rencontrer une surface de plancher supérieure à celle de la parcelle d'implantation.

Sur le plateau administratif, les besoins en bureaux et la recherche des effets monumentaux imposent de véritables records. Pour un coût estimatif de 8.600 millions de francs CFA, l'implantation ministériel n°2, actuellement en cours de construction, a une hauteur totale de 76,80 m et près de 13.000 m² de plancher (hors oeuvre) répartis en 21 niveaux de 620 m² environ chacun. L'ensemble abritera 400 pièces consacrées aux bureaux. Le futur Hôtel HILTON non loin de ce building à 600 chambres prévues.

Originale par sa vitesse propre et son style de transformation, la mutation du paysage des anciens quartiers dits "résidentiels" se situe à la transition entre le remaniement de la "ville blanche" où le domaine foncier est resté largement entre les mains des

Blancs, et, la restructuration de la "ville noire" exclusivement conservée ou remodelée par les nationaux eux-mêmes. Au quartier du Lac ou à l'Hyppodrome, aucune application systématique d'une politique volontaire avouée n'est à la base des changements. C'est leur réoccupation par les grands fonctionnaires et cadres nationaux qui a engendré la conservation, la restauration, l'amélioration ou la reconstruction des bâtiments hérités de la période coloniale. Dans les espaces vides récupérés par l'administration, l'Etat a implanté ou étendu des établissements publics existants : Ecole Normale Supérieure, Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, Lycée Technique, Centre National de l'Education, Centre National de la Documentation, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, Assemblée Nationale. Malgré toutes les transformations, les quartiers chocs coloniaux ont gardé leur allure de cité-jardin. Leurs mutations s'intègrent toutefois dans le processus global de rénovation du centre-ville.

Même si elle ne fait que commencer, la rénovation des tissus centraux fait déjà du coeur de Yaoundé, le foyer d'un "gigantisme" architectural qui le différencie clairement du reste de la ville. Entreprise relativement énorme, elle l'aura été. Elle demeure gigantesque par l'immense effort de conception de programmation et de contrôle déployé pour son déroulement : par l'importance des capitaux et de la technologie nécessaires ; par le degré de maîtrise des conditions naturelles d'un site qui s'impose énergétiquement ; par la dimension inhabituellement grande des éléments de l'espace artificiel (parce que construit) dont il n'a pas fini de susciter la mise en place ; par le poids et la durée de l'influence dont elle pèsera à coup sûr, pendant plusieurs siècles à venir sur la dynamique globale de la capitale. Aujourd'hui encore, le contraste entre le centre-ville rénové et le reste de l'agglomération est d'autant plus saisissant que la "timidité" de la restructuration dans les quartiers péri-centraux qui l'entourent en renforcent l'évidence.

B. La reconstruction des anciens quartiers indigènes

Jusqu'au milieu des années 80, les quartiers péri-centraux ont vu leur population s'accroître continuellement. Entre 1957 et 1976, la population de la Briqueterie passe de 7.848 à 29.894 habitants ; celle de Mokolo de 6 042 à 12 034 ; celle de Melen de 1.836 à 15.802 ; celle de Ngoa Ekélé II et du Plateau d'Atemengué de 3.267 à 5.767. Dans le même laps de temps, Nkoldongo passait de 3.727 à 26.279 habitants. En 1962, Mokolo offre déjà près de 327 habitants/ha. Dans certains secteurs, des anciens quartiers indigènes, les densités humaines ont

atteint ou dépassé 450 habitants/ha. La forte convergence des hommes vers ces quartiers à très forte capacité de capitalisation des acquis migratoires explique plus d'un aspect de l'évolution post-coloniale et actuelle de son bâti.

Aujourd'hui, les constructions essentiellement résidentielles, basses et précaires y recouvrent tout l'espace. On dénombre en moyenne plus de 32 maisons à l'hectare. Une occupation quasi-systématique de tous les terrains disponibles a abouti ainsi à l'entassement. Les toitures se juxtaposent et s'enchevêtrent. Il y en avait pour plus d'une trentaine de milliers de cases en 1978, une situation globalement héritée de la phase d'urbanisme colonial intérieure.

Face au poids des concentrations héritées de la période coloniale du développement urbain, l'efficacité des solutions adoptées dans l'action volontaire reste fort imprécise en ce qui concerne la couronne péri-centrale des anciens quartiers indigènes. Vu le coût et les implications socio-politiques des déguerpissements qu'on veut y effectuer systématiquement, on peut se demander si les délogements de populations sont vraiment les meilleures solutions possibles. La rénovation des tissus urbains du péri-centre impose en effet qu'on tienne compte des mécanismes qui expliquent tant leurs émergences que leur persistance. Ceux-ci sont d'abord fortement conditionnés par la dynamique de l'espace foncier dont l'organisation spontanée échappe encore, à notre avis, à l'analyse des décideurs; notamment quand s'impose le choix des orientations à suivre dans la transformation morphologique et fonctionnelle des anciens quartiers indigènes de la ville coloniale africaine. Il y a aussi l'évaluation précise des possibilités matérielles du "plus grand nombre" forme de "gagne-petits" ou de personnes à grande charge familiale. C'est sur la connaissance judicieuse de ces deux données que devait reposer "toute restructuration socialement équitable". C'est particulièrement cette dernière variable qui, nous le verrons plus loin, explique la généralisation dans les zones de recasement d'une amélioration insuffisante de l'habitat des personnes déguerpies.

Quelles sont les chances ou quel est l'avenir de la politique de déguerpissement telle qu'elle est appliquée autour du centre-ville de Yaoundé ? Quel sort attend le "grand reste" des populations des quartiers péri-centraux qui n'ont pas encore été déguerpies et qui continuent même à se développer ? Cette interrogation est angoissante pour les populations installées dans les anciens quartiers indigènes de la ville coloniale. Elle l'est aussi pour les pouvoirs publics chargés de

l'amélioration des conditions de vie des citoyens de la capitale du Cameroun.

Pour les populations, le souvenir des exactions survenues lors des premiers déguerpissements reste toujours présent à l'esprit. L'une des stratégies largement envisagées et utilisées pour anticiper sur les conséquences futures d'un déguerpissement sans dédommagement préalable consiste à "partir" avant que celui-ci ne survienne. Les chefs de ménages habitant dans le péri-centre s'acquièrent du terrain à la périphérie de la ville afin d'y construire une autre résidence. La crainte du déguerpissement dans le péri-centre favorise ainsi la spéculation foncière dans les environs immédiats de l'agglomération. D'autres accélèrent les travaux de construction de leur maison de retraite au village d'origine. Quelques-uns achèvent ou restaurent les bâtiments qu'ils ont pu implanter dans les villes qui leur ont servi d'étapes migratoires vers Yaoundé. Pour réaliser ces différentes constructions, souvent, les cases du péri-centre sont partiellement ou entièrement mises en location et on n'hésite pas à augmenter les montants de loyer. Ceci pousse les locataires à leur tour à chercher dans la périphérie de la ville des logements moins chers ou des parcelles où ils pourront s'installer en toute propriété. Les anciens quartiers indigènes sont donc devenus un milieu répulsif à cause d'un "déguerpissement" qui semble viser avant tout le délogement systématique des résidents en place.

Les plus anciens habitants de Mokolo, Mvog-Mbi, Mvog-Ada, Nkolndongo, Nlongkak ou Melen souhaitent et peuvent pourtant participer à la rénovation de leur quartier si on les y maintient. Cette solution de restructuration avec "déguerpissement limité ou partiel" a bien été préconisée par les élaborations du S.D.A.U. mais sa mise en application tarde à venir. Elle a été pourtant appréciée par les grands organismes internationaux comme la Banque Mondiale. Mais alors, au niveau de la mise en application, qui déloger et qui maintenir ? Jusqu'ici, on a préféré revendre les espaces "conquis" sur la "grande majorité" grâce au déguerpissement et, seule une petite minorité de nantis a pu s'installer sur les zones dégagées comme le quartier Nylon.

Quant au problème du dédommagement préalable, il commence à connaître un début de solution depuis 1983. Les déguerpis des rues NANA TCHAKOUNTE et Njohn Ngu FONCHA en ont fait la délicieuse expérience même si certains se plaignent d'une sous-estimation des dommages qui leur ont été causés. Toutefois, les dédommagements coûtent chers. Nous avons même des cas où ils coûtent cher, plus cher que les travaux de réaménagement qui en sont la

cause. Or, étant donné l'ampleur globale des dépenses qu'engendrerait toute la rénovation des anciens quartiers indigènes, l'État peut-il les supporter sans mesures exceptionnelles ? N'envisagera-t-on pas à terme de faire payer surtout par les citadins eux-mêmes des taxes contribuant à l'amélioration des conditions d'urbanisme dans leur ville ?

Pour l'instant, il serait déjà plus judicieux d'amener les habitants des quartiers péri-centraux à une auto-organisation et un auto-contrôle. Ceux-ci doivent réfléchir eux-mêmes à l'amélioration des conditions de vie dans leur quartier. Ils doivent compter d'abord sur eux-mêmes, ce qui n'est possible que s'ils savent que c'est de cette attitude que dépend leur maintien sur les lieux qu'ils occupent. L'application systématique de la politique de déguerpissement ne va pas dans ce sens. Exécutée telle qu'elle l'a été jusqu'en 1982, elle n'offre pas en zone de départ, le plus de chance de succès à la restructuration entière des anciens quartiers indigènes devenus obsolètes. Réalisée de façon intégrale et sans dédommagements, le déguerpissement et la destruction des anciens quartiers indigènes dans les villes coloniales d'Afrique Noire sont mal-appropriés. Ils ne peuvent s'appliquer à grande échelle avec un faible coût social et économique. Ils ouvrent même à terme les champs à des difficultés politiques, si le recasement de la "grande population" ainsi concernée rompt ou anéantit irrémédiablement les chances de réussite sociale de la multitude de personnes dont la destruction des cases, l'expulsion ou la "déportation" hors de l'agglomération, heurtent la bonne conscience et prédisposent à la revendication, à la récrimination et même, à la révolte individuelle ou collective. S'il s'avère indispensable, le déguerpissement doit être raisonné et humain.

II. L'EXPANSION PERIPHERIQUE

La dynamique urbaine actuelle des tissus centraux de Yaoundé se situe dans le prolongement logique des phases classiques de la dynamique de la construction de l'espace urbain. En effet, après la construction réalisée sous la colonisation, l'amortissement et l'adolescence du bâti se sont amorcés avec l'Indépendance. Depuis la fin des années "60", la phase de destruction relance partout la reconstruction, confirmant l'enchaînement d'une nouvelle séquence dans l'évolution cyclique de la transformation du paysage. Si dans le centre-ville on a pu, par une option d'urbanistique exploiter le parcellaire hérité en valorisant ses espaces libres pour conserver sur place les activités urbaines les plus importantes et les plus anciennes, il n'en est pas de même dans le péri-centre. La rénovation y provoque et suscitera davantage l'expulsion d'un nombre de personnes sans cesse accru. Celle-ci a pour corollaire une construction accélérée de l'espace non-urbanisé à la périphérie de la ville. "Pour si lente et difficile qu'elle soit, la restructuration des quartiers populeux n'en a pas moins déjà donné naissance à de nouveaux quartiers" (A. Franqueville). En particulier, la transformation du péricentre est devenue en quelque sorte un des moteurs principaux de l'expansion périphérique urbaine. La politique de déguerpissement au centre avec recasement à la périphérie en particulier est restée le vecteur principal de l'occupation de vastes espaces ruraux de la périphérie urbaine par le bâti urbain (Cf. fig. 3).

La distribution des lots des zones de recasement a cependant permis le "casement" de nombreux citadins capables d'entreprendre et de supporter le coût de la mise en place de constructions meilleures et plus durables. Ce sont surtout eux qui engagent la mise en place de multiples bâtiments en dur qui parsèment, depuis 1972, les lotissements de recasements et toute la périphérie de Yaoundé ; ils participent ainsi à l'intense occupation du domaine rural par la ville dont ils provoquent l'extension.

Globalement, l'expansion périphérique de Yaoundé se réalise par une multiplication simultanée de constructions en dur et de cases en matériaux provisoires. Elle a commencé pendant la période coloniale (l'étape la plus ancienne a été la construction des quartiers indigènes dès la fin des années 40). A la fin des années 50, la création d'antennes routières dans la zone rurale augurait déjà la mise en construction qui actuellement la transforme en domaine urbain.

L'expansion périphérique urbaine s'est également matérialisée par la création de "grands ensembles". Initiée par la Société Immobilière du Cameroun dès la période coloniale, elle se poursuit aujourd'hui avec l'action de la Mission d'Aménagement des Terrains Urbains et Ruraux (MAETUR). Trop insuffisante et plutôt défavorable aux gagne-petits (elle fait croire qu'on a résolu leur problème alors qu'il n'en est rien), la création de grands ensembles n'a jamais satisfait que symboliquement les énormes besoins de la masse croissante des citadins et des néo-citadins en quête de nouvelles parcelles ou, de nouveaux logements pour se "caser". C'est ainsi qu'une "ville faite de constructions non réglementées" s'est développée parallèlement et participe à l'expansion de l'agglomération par sa périphérie. Elle est en gros le résultat d'une sub-urbanisation continue de citadins et de néo-citadins en quête d'un "chez-soi". Pour les constructions en "poto-poto" celle-ci a abouti par endroit à une véritable "croissance en nappe" dont nous avons décrit et cerné les mécanismes d'émergence autour de la carrière du quartier Messa : la population se soucie immédiatement ou d'abord du droit au sol, puis au toit, éventuellement, aux équipements collectifs et enfin, peut-être, d'une architecture noble trop, évidemment, hors de portée pour la grande majorité des chefs de ménages. Aussi, nettement amoindrie dans la transformation des quartiers péri-centraux, l'efficacité des options de la politique volontaire est très inégale dans les différents secteurs de la zone externe de Yaoundé. Assez remarquable dans les nombreuses zones de recasement et les lotissements cadastrés par les autochtones et autres particuliers, elle disparaît pratiquement dans le gros des secteurs où l'espace foncier est laissé à une gestion artisanale des mêmes autochtones ou des allogènes convertis en vendeurs de terrains, et son occupation mal contrôlée.

III. FACTEURS ET MOTEURS DES MUTATIONS POST COLONIALES

Dans tous les cas, le dynamisme" (ambitions, initiatives, persévérance...) des différents groupes de constructeurs nous a paru très déterminant. C'est lui qui explique tant la multiplication des entreprises que l'ampleur des efforts de construction ou de reconstruction qui transforment actuellement le paysage de Yaoundé. Sans sous-estimer l'influence remodelatrice des facilités ou des contraintes communément ressenties dans le milieu urbain par les différentes catégories de particuliers que nous avons identifiés, nous estimons que leurs comportements et leurs contributions respectives dans la mise en place des nouvelles constructions doivent encore beaucoup à l'histoire et surtout aux habitudes culturelles ou aux impulsions acquises depuis leurs divers milieux d'origine. Parce qu'elles sont les plus grandes fournisseuses de Yaoundé en population, les Provinces de l'Ouest, du Centre, du Sud et du Littoral sont également celles dont les originaires contribuent le plus à sa construction et à sa reconstruction. Parce qu'ils sont les plus intéressés et les plus décidés à payer le "coût" de leur insertion dans la ville, les originaires du Littoral, (notamment les "Bassa" et les originaires de l'Ouest (particulièrement les Bamiléké) montrent un dynamisme plus grand dans l'acquisition de nouvelles parcelles qu'ils construisent pour le compte de l'expansion périphérique urbaine. Les autochtones Ewondo, pour la grande majorité, ne semblent pas avoir compris que la décentralisation de leur domaine foncier impose une reconception entière de la gestion et de l'exploitation de celui-ci. En passant de sa valeur d'usage à sa valeur marchande, la terre que la ville occupe est devenue certes, une importante source de revenus. Elle procure sans grand effort (apparent) des revenus immédiatement "importants" mais, à terme, rapidement périssables s'ils ne sont pas réinvestis dans les circuits garantissant leur fructification. Notre expérience de terrain nous a plutôt convaincu qu'ils sont perdus immédiatement, dans une consommation instantanée de biens périssables (et même nocifs) liée à une recherche de jouissance parfois anticipée. Les "collectivités" Ewondo et Bané actuelles devraient au moins réfléchir à la question de savoir "quel élig"¹ elles légueront à leurs "mvog". Pour toutes les parties prenantes, l'enjeu de la maîtrise de la construction ou de la reconstruction de la ville de Yaoundé est foncier. Et c'est justement sur ce plan que l'action de l'Etat et des collectivités

¹ L'"élig", c'est l'héritage et le "mvog" la descendance.

publiques nous paraît la plus déterminante sans avoir résolu le problème de fond.

Les expropriations réalisées sur le domaine rural souvent autochtone permettent d'accroître les réserves foncières et de mieux contrôler l'occupation de la zone sub-urbaine. L'action de l'Etat et des organismes publics pourrait faciliter également la construction et la planification des multiples équipements collectifs qui permettraient à Yaoundé de bien remplir ses fonctions locales, régionales, nationales et même internationales. Cependant, dans le contrôle de la construction, des inévitables quartiers résidentiels pauvres qui abritent du reste plus de deux tiers des ménages, l'Etat et les collectivités publiques continuent en fait d'éviter un recours à l'auto-contrôle (auto-organisation). Pourtant, sans le secours de celui-ci, ils ne pourront jamais imposer, tous seuls, l'adhésion ou la soumission des citoyens à des règlements et plans d'urbanisme à l'élaboration desquels ces derniers ne participent vraiment pas encore. D'ailleurs, les citoyens sont d'autant plus démobilisés que l'encadrement administratif de masse est pratiquement théorique et concrètement, moins opérationnel qu'il n'aurait pu être. Instrument d'encadrement particulièrement pragmatique pour l'urbanisme colonial, les chefferies de quartiers, aujourd'hui sous-utilisées, peuvent permettre une meilleure maîtrise de l'occupation de l'espace et de sa transformation sous les effets de la construction ou de la reconstruction urbaine.

Enfin, uniquement à travers les aspects de la mise en place de ses constructions nouvelles, la dynamique post-coloniale de l'espace urbain à Yaoundé traduit bien un changement de structure. La capitale de la République du Cameroun, comme d'ailleurs toutes les villes-capitales d'Afrique Noire créées et léguées par la colonisation européenne, répercute la substitution du système socio-politique post-colonial au système socio-politique colonial. Un remaniement réel secoue l'organisation spatiale urbaine héritée de l'urbanisme colonial. Il n'a engendré qu'une politique urbaine post-coloniale assez imprécise et souvent floue. Au-delà des principes généraux souvent généreusement énoncés (recherche du bien-être des populations, adoption préférentielle des matériaux locaux, recherche d'une prise en charge des quartiers urbains par leurs habitants) il faut reconnaître qu'il manque encore une certaine efficacité dans le passage à l'action concrète sur le terrain. Quand jamais on essaie de dépasser l'adoption des modèles et des réglementations exogènes, c'est généralement pour capituler, ou, réagir sans conviction.

IV. LACUNES ET LIMITES DE LA GESTION DES MUTATIONS

Il manque une réflexion de synthèse et un consensus national sur la ville camerounaise, sur l'urbanisation au Cameroun. Pourtant l'Etat a mis sur place les maillons essentiels pouvant la permettre : Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, Ministère de l'Administration Territoriale, Ministère de l'Aménagement du Territoire, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (auxquels on ne recourt presque pas chez nous) regorgent tous de cadres nationaux et étrangers pouvant animer un débat ou un séminaire initial sur "le modèle urbain ou l'urbanisme camerounais". Il y a le Parti qui également devrait réfléchir sur "la ville". Nous devons avoir le courage de sécréter et d'assumer notre propre conception de la construction, de la constitution ou de l'organisation de l'espace dans nos villes, en fonction de nos réalités locales et de notre perception du bien-être ou de la réussite sociale. Ce n'est pas en travaillant en vase clos ou en institutions rivales que les structures intervenant dans la ville camerounaise y parviendront. Tout le monde devra être mis à contribution, dans un grand débat d'idées, dans un grand débat démocratique où l'administration, la population, les intellectuels, les décideurs et autres discuteront des affaires de la cité, puis feront effectivement l'indispensable effort de mise en application des moindres résolutions prises. En effet, rien ne sert de discourir, il faut agir à point. Sinon les villes deviendront à terme des milieux explosifs, de véritables gouffres sociaux et économiques qui engloutissent, sans contreparties équitables, l'essentiel des énergies et des fruits de la croissance nationale.

Le S.D.A.U. de 1981 aura été un effort malheureusement fait à la hâte et sous l'urgence du moment par un cercle limité de techniciens disponibles, plein de bonne volonté, mais assistés par une volée trop réduite et parfois mal choisie de "représentants" de ministères ou d'organismes complémentaires ou concernés. Certains n'ont pu jouer qu'un rôle de figurants, de figurants-absents même. Bon nombre de remarques pertinentes de ceux d'entre-eux qui étaient compétents ou franchement intéressés sont restées lettre morte. Ceux qui construisent la ville (les populations particulièrement) ont été ignorés ou mis devant le fait accompli lors d'une exposition protocolaire des plans (baptisés à tort "Plan d'Urbanisme de Yaoundé") et déjà mis en application (sans décret d'application). Il n'est donc pas étonnant aujourd'hui que d'un côté, les citoyens soient surpris de la façon dont on leur construit "les villes qu'ils souhaitent avoir" et que, de l'autre côté, les techniciens et les décideurs soient pris de court par la façon dont les populations construisent la ville qu'eux souhaitaient avoir. Les uns rêvent à l'esthétique de "la belle

ville", belle d'une beauté exotique et touristique; une ville où les espaces verts seraient seulement verts et fleuris. Les autres qui n'ont même pas le temps de rêver font la ville qu'ils peuvent faire, utile d'abord; la ville où ils peuvent s'abriter de la pluie, du froid, du regard malvenu et agaçant du passant, de la hantise de l'urgence d'un loyer qu'on ne paiera peut-être pas une fois de plus; parce qu'on doit d'abord manger pour survivre, parce qu'on doit négocier le placement de ses "frères" ou de ses enfants à l'école de l'autre bout de la ville, parce que même en ville, il faut penser à ceux qui sont restés au village.

Le S D A U de 1981 a programmé la réalisation des grands équipements; une programmation qu'on a d'ailleurs du mal à suivre et pour cause. Les principes et les orientations de travail imposés aux concepteurs du SDAU par les décideurs ne visaient pas l'utilisation de moyens précis, préalablement déterminés en nature et en quantités effectivement disponibles, mais la recherche ou la conception d'une ville idéale, d'un "Yaoundé tel que "nous" (les décideurs) aimerions qu'il soit". Il aurait été à notre humble avis, plus réaliste de demander aux techniciens (les moyens étant mis à leur disposition) de concevoir et de programmer la construction d'un "Yaoundé, tel que "nous" (Etat, collectivité publique et populations) avons les moyens ou les possibilités de la bâtir".

Enfin, la réflexion sur le modèle de construction et de croissance de Yaoundé semble essoufflée depuis la fin des travaux du S.D . A . U . Ce qui n' est pas bon. En effet, la mise au point actuelle de P.U de détail confiée exclusivement aux urbanistes n'est pas exactement une phase de réflexion sur la viabilité du SDAU initial, mais simplement une recherche en visant la réalisation. D'ailleurs, le S.D.A.U. lui-même n'a jamais été élaboré dans le souci affirmé d'une certaine continuité entre lui et les P.U.D. antécédents dont on aurait fait la critique, dressé les bilans et établi les limites compréhensibles ou les lacunes inadmissibles. Il reste vraiment tant à faire à Yaoundé pour allier harmonieusement la volonté de "construire une capitale" et la construction effective de celle-ci.

Par son inertie, la ville coloniale retarde (sans l'arrêter) le remaniement post-colonial du bâti urbain. En effet, des forces nouvelles ont engagé en puissance les mutations actuelles. S'il y a surtout l'Etat et les collectivités à gros moyens, la ville pour beaucoup de citoyens est ce milieu où immédiatement "on n'a que très peu de moyens pour faire un peu de beaucoup de choses à la fois". Mais "avec le temps, on espère y réaliser petit à petit de grandes choses (en passant du provisoire au définitif, du précaire au durable) par exemple : avoir son terrain et sa maison à soi". Aucune stratégie réaliste constructive et positive ne pourrait viser une bonne maîtrise des transformations post-coloniales de l'espace urbain de Yaoundé sans considérer l'aspiration et les moyens réels des citoyens comme base de son action. L'effort volontaire, lui-même pris dans des enjeux complexes ne devrait, en aucun cas, prétendre à tout faire ou à être seul à tout faire.

Fig 1 : **YAOUNDE**
DYNAMIQUE POST-COLONIALE DU BATI
URBAIN

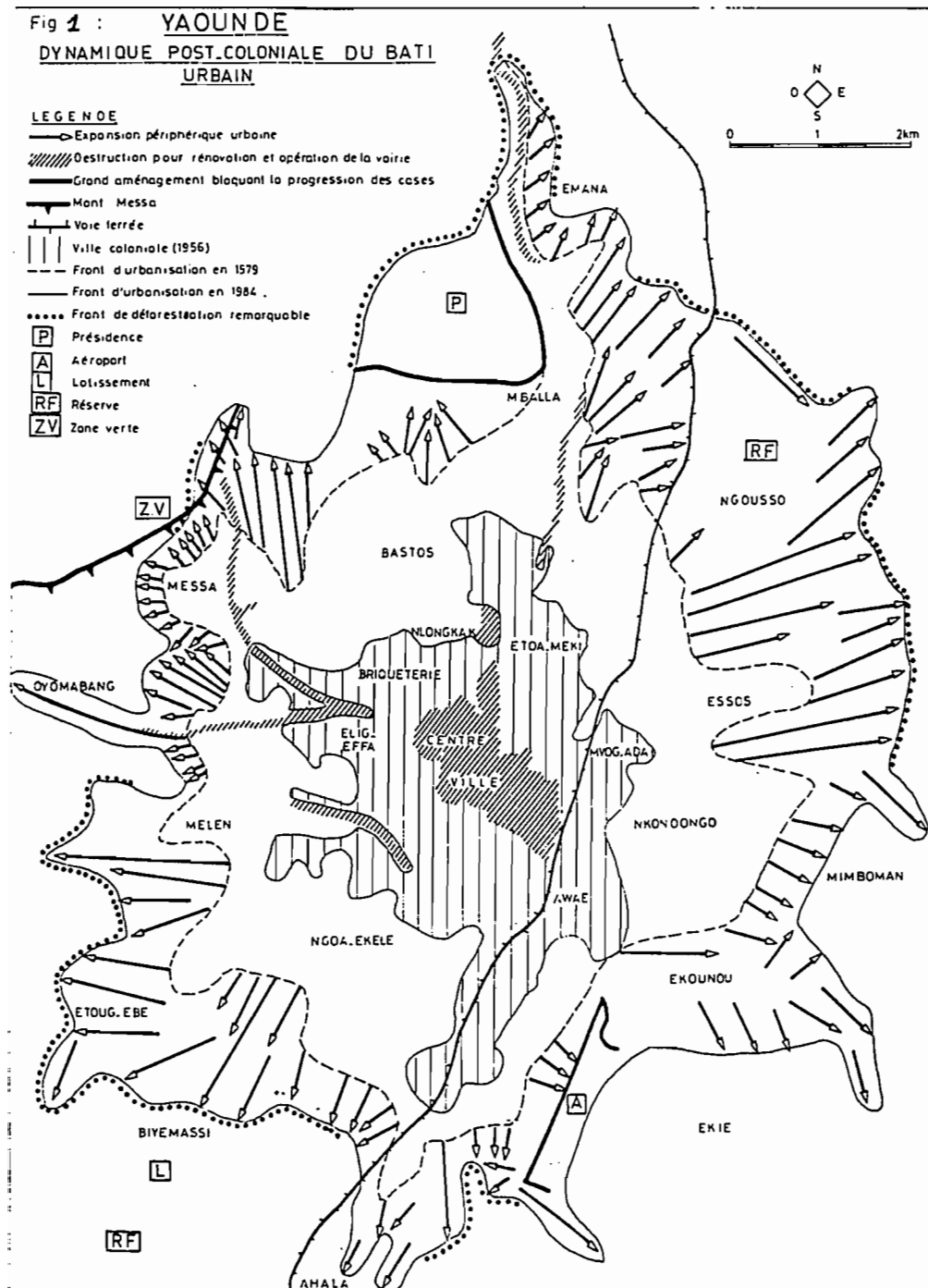


Fig. 2 : SITUATION ARCHITECTURALE ET PHYSIONOMIE ACTUELLE DU CENTRE-VILLE DE YAOUNDE

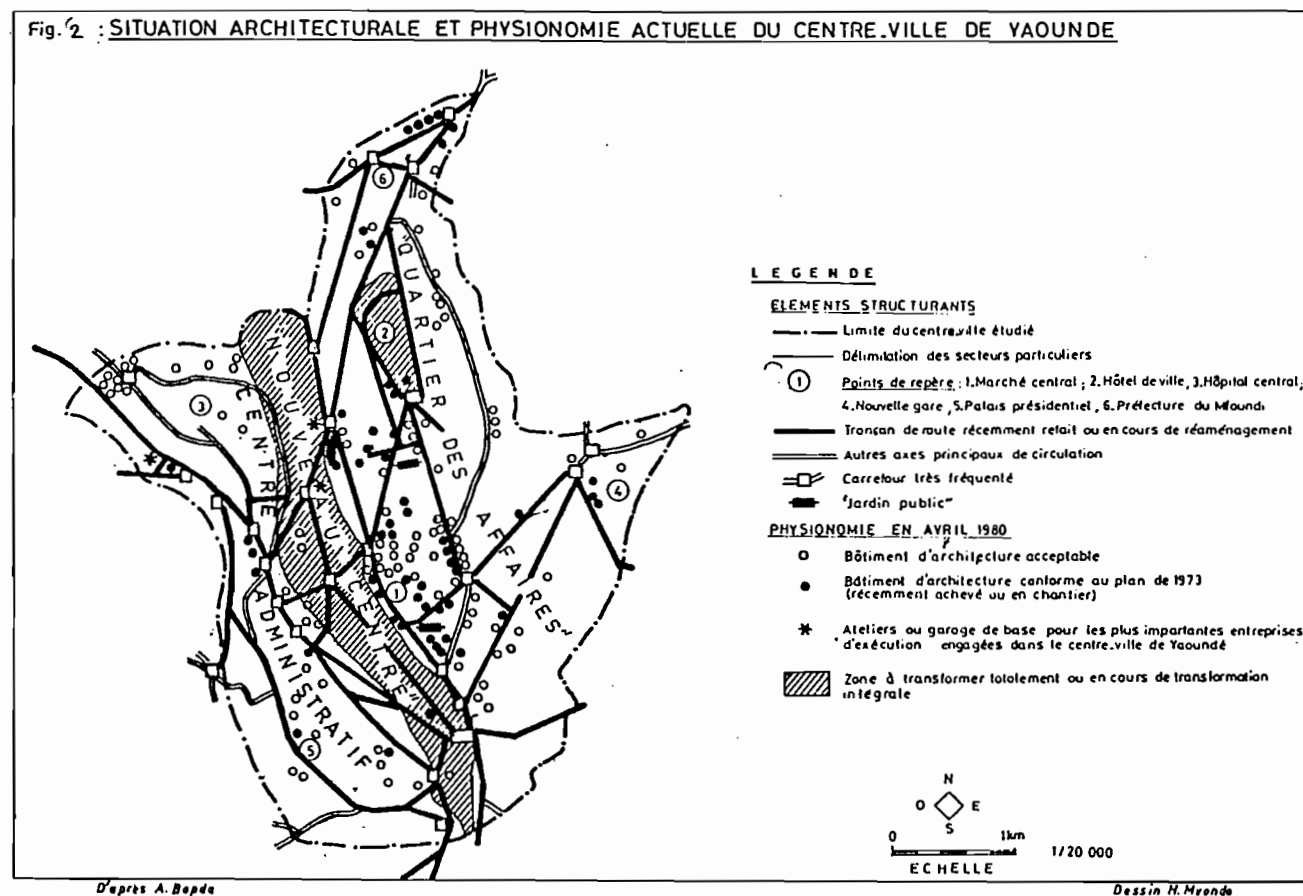
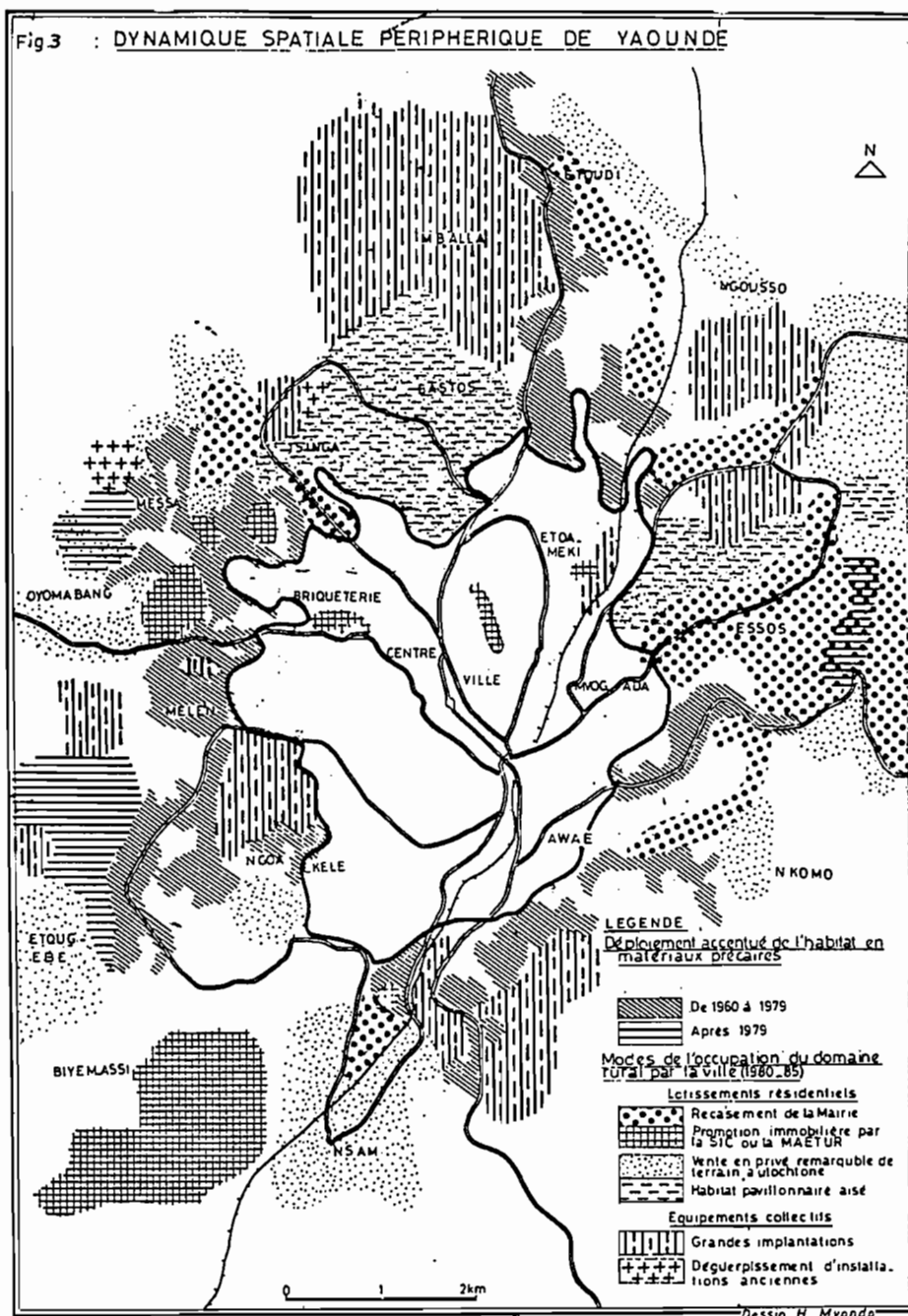


Fig 3 : DYNAMIQUE SPATIALE PÉRIPHÉRIQUE DE YAOUNDE



LA DYNAMIQUE URBAINE. PROPOSITIONS POUR UN OBSERVATOIRE DE LA CROISSANCE URBAINE AU CAMEROUN.

Jacques CHAMPAUD
(ORSTOM)

L'urbanisation rapide des trois dernières décennies s'est accompagnée dans quelques pays africains d'une relative croissance économique. Si l'on se reporte aux déclarations officielles des années 60, mais aussi aux arguments avancés par nombre d'observateurs, la croissance urbaine "galopante" était chargée de toutes les menaces et allait apporter une entrave de plus (ajoutée entre autres aux tendances centrifuges d'Etats artificiels, et au manque de cadres compétents) sur la voie du développement. Les crises politiques ont été nombreuses, mais pas au point de remettre en cause, à quelques exceptions près jusqu'à présent, la cohésion et les structures des Etats. Les importations alimentaires se sont certes accrues, mais globalement les campagnes africaines ont pu augmenter leur production dans des proportions notables pour alimenter leurs citadins. Elles se sont transformées, délaissant souvent les cultures dites de rente au profit du vivrier et du petit élevage. Enfin, en dépit d'une forte émigration, les campagnes ne se sont pas vidées au profit des villes et celles-ci n'ont pas connu de famines graves.

Certains imaginaient, il y a quelques années qu'un schéma de croissance pouvait être fondé sur l'augmentation continue des exportations agricoles. Les prélèvements de l'Etat, sous diverses formes, servaient à financer la croissance de l'appareil gouvernemental, l'extension des villes et une industrialisation qui devait souvent plus au capitalisme d'Etat qu'à des investisseurs privés, étrangers ou nationaux. Pour les pays les mieux dotés, dont le Cameroun, les ressources pétrolières ont ajouté sinon l'espoir d'une sorte d'aisance, du moins la possibilité d'emprunter largement auprès des bailleurs de fonds étrangers ou internationaux.

Mais la crise est là dont les raisons sont multiples : mauvaise gestion, investissements aventureux, prévarications, certes, mais aussi l'endettement excessif et la chute brutale des prix du pétrole suivis de

ceux de la majorité des grands produits agricoles d'exportation. Crise financière durable sans doute, qui se double, en cette année 1990 d'une crise politique sérieuse aux manifestations variées mais qui vont toutes dans le sens d'un "ras le bol" des régimes en place et de la revendication généralisée d'une plus grande démocratie dans le fonctionnement de la vie politique. Dans cette période d'incertitudes il serait donc plus utile que jamais de savoir quoi faire du peu d'argent disponible, où investir, que faire avec les villes ?

I. L'ETAT DE L'URBANISATION AU CAMEROUN.

En 1960, Le Cameroun n'avait guère que trois villes dignes de ce nom: Douala, la métropole économique, la plus peuplée (un peu plus de 150.000 hab.), où se concentraient, avec le port, l'essentiel des activités économiques modernes; Yaoundé, la capitale (75.000 hab environ), et Nkongsamba (une trentaine de milliers de personnes), vieille ville coloniale au terminus du chemin de fer, à la jonction du pays bamiléké, fortement peuplé (et dont les originaires étaient majoritaires dans la ville) et du Mungo où coexistaient divers groupes autochtones et une forte immigration. Seules ces trois villes connaissaient une véritable vie municipale lors de l'indépendance.

En dehors d'elles, quelques centres avaient un rôle de commandement administratif et de lieu de commercialisation agricole : Dschang dans l'ouest, Garoua, Maroua et Ngaoundéré dans le nord, Sangmélima et Ebolowa dans le sud, ainsi que Mbalmayo, elle aussi terminus de voie ferrée.

La Réunification de 1961 apporte un million d'habitants supplémentaires (le Cameroun Fédéral de l'époque en compte près de cinq), mais peu de villes : Victoria, l'un des tout premiers lieux de la colonisation européenne, desservi par des conditions portuaires médiocres, Kumba, centre commercial important, et Bamenda, le chef-lieu administratif des "Grassfields".

La croissance urbaine du pays a été brusquement accélérée, comme ailleurs, à partir de l'indépendance du pays, et essentiellement par suite de l'action des pouvoirs publics. Dans un pays très divers sur le plan humain, aux tendances centrifuges marquées, la construction de l'Etat s'accompagne de la création de nombreux centres administratifs, suivant un schéma hiérarchique strict : Capitale de l'Etat Fédéral

(Yaoundé), capitales des Etats fédérés (Yaoundé, Buea), sièges des Inspections Fédérales d'Administration puis des Provinces (6 en 1961, 10 depuis 1983), Préfectures et Sous-Préfectures (respectivement 49 et 182 en 1990). Autant de centres qui ne sont devenus des villes que lorsqu'ils avaient le dynamisme suffisant pour ajouter à leurs fonctions administratives des activités commerciales permettant de drainer les campagnes pour collecter les produits agricoles, ou, plus rarement, des capacités propres de développement industriel.

La multiplicité des chefs-lieux administratifs ne doit pas faire oublier cependant que, hormis quelques constructions de bureaux et de logements, peu d'investissements ont été faits par l'Etat dans les petites villes. Pendant longtemps l'essentiel de l'effort a été concentré sur la capitale (au détriment même de Douala, dont on laissait le développement, de fait, au secteur privé) pour en faire, comme en bien d'autres pays africains, la "ville-vitrine" du pays. Cependant l'une des raisons de la prolifération des petites villes, était, outre le contrôle du pays, de rapprocher les "services" des paysans. De ce fait l'Etat a construit un certain nombre d'hôpitaux ou de collèges et de lycées, qui sont venus renforcer le rôle de ces petits centres.

De même le contrôle du territoire et la quête de l'unité nationale se sont accompagnés de la réalisation de quelques grands travaux d'infrastructure destinés à améliorer les liaisons entre le nord et le sud d'une part, entre les deux Etats fédérés de l'autre.

Au total, au début de la décennie 80, se maintenait la dyarchie urbaine (Douala-Yaoundé), accompagnée d'une certaine régionalisation qui permettait peu à peu l'émergence de petites capitales provinciales conçues surtout comme un échelon de déconcentration administratives et non d'une quelconque "autonomie" des régions.

Le développement industriel pendant ce temps a été, en pratique, limité à la zone la plus proche de Douala, avec un effort pour aider aussi à la croissance industrielle et commerciale du nord. Pourtant la priorité affichée durant 20 ans a été celle du développement agricole en mettant l'accent sur les grands projets agro-industriels, où les capitaux de l'Etat sont le plus souvent majoritaires, consacrés au palmier à huile, à l'hévéa et à la canne à sucre (outre une expérience peu heureuse de culture du blé à grande échelle sur le plateau de l'Adamaoua.) Mais l'essentiel des exportations agricoles (cacao, café, coton) continuent d'être assuré par de petites exploitations familiales.

Ce choix du développement agro-industriel a eu deux corollaires:

- Méfiance vis à vis de la croissance urbaine. A l'époque d'A. Ahidjo notamment les discours officiels exprimaient plus souvent l'inquiétude vis à vis de la ville et des maux qu'ils ne mettaient l'accent sur son rôle moteur dans le développement.
- Méfiance également à l'encontre des ressources pétrolières. Instruit par l'expérience des voisins nigérian et gabonais, A. Ahidjo avait décidé que celles ci ne devaient pas figurer sur le budget normal de la nation, mais sur un compte hors budget, pour éviter que les dirigeants ne soient tentés par l'argent facile. Le Cameroun n'a pas pour autant échappé à cette facilité et comme il était peu endetté à la fin de la décennie 70 il a pu emprunter beaucoup d'argent lorsque l'exploitation du pétrole s'est révélée importante.

II. LA CRISE ET SES REPERCUSSIONS

La crise est manifeste en Afrique avec la baisse des cours du pétrole, celle du taux de change du dollar, mais aussi celle des cours du café, du cacao et du coton, les trois principaux produits d'exportation du Cameroun. La crise a été masquée quelque temps au Cameroun, à la fois à cause des placements financiers effectués à l'extérieur (zone dollar) qui ont été peu à peu rapatriés et parce que le pays a pensé un temps s'en sortir tout seul, en misant sur une durée provisoire de la crise. Mais à partir de fin 1986, la crise est avouée, et le pays doit négocier avec le F.M.I. pour obtenir un aménagement de sa dette (accord signé en 1988) qui se traduit par un Plan d'Ajustement Structurel.

Les conséquences de celui-ci sont multiples:

- Désengagement de l'Etat: le pouvoir privatise une bonne partie des sociétés publiques ou revend les parts qu'il détenait dans des sociétés mixtes. Le problème est que ces entreprises sont souvent déficitaires.
- Vérité des prix et difficultés de trésorerie: l'Etat reprend ses avoirs et des banques font faillite ou ferment leurs guichets avant qu'il ne soit trop tard.
- Arrêt des investissements non productifs: ex. les grands immeubles ministériels en construction à Yaoundé. Seule continue, en 1989, la construction de l'aéroport international de Nsimalen (Yaoundé)
- arrêt des recrutements des fonctionnaires

Mais avant même que ne se manifeste cette crise, on se rend compte que les villes posent problème: c'est le thème d'un ambitieux programme de la Banque Mondiale qui vise à redonner au pays une meilleure maîtrise de sa croissance urbaine. Il se poursuit désormais dans un contexte nouveau: le désengagement de l'Etat, le recours au secteur privé pour un nouveau départ économique, et le pays n'échappera pas à la revendication générale d'une démocratisation des pratiques politiques et des structures de l'Etat.

Dès lors se pose la question: comment dépenser mieux ? D'où l'intérêt de mesurer le rôle économique des villes, leur interaction avec les campagnes et les rapports qu'elles entretiennent entre elles.

Ce n'est pas facile car les données ne sont pas toujours fiables. Aussi se contentera-t-on ici d'une réflexion théorique sur le problème et sur la façon de l'aborder dans le cadre spécifique du Cameroun, d'autant qu'il faut conjuguer comparaison de données et évolution dans le temps, c'est la définition même du dynamisme des villes.

III. LA DYNAMIQUE DES VILLES ET DES REGIONS.

Les hommes politiques et les administrations ont souvent tendance à classer les centres urbains en fonction de leur place dans la hiérarchie administrative et à estimer que la création (ou la promotion) administrative s'accompagne de la croissance urbaine. Ce qui va d'ailleurs dans le sens d'une demande souvent exprimée par les habitants qui voient dans la promotion de leur village au rang de sous-préfecture un gage assuré de modernisation et de progrès. Or le souci d'encadrer les populations comme celui de rapprocher les services des paysans n'est pas suffisant pour créer la ville (ni d'ailleurs pour enrayer l'émigration rurale qui était l'autre objectif de ces investissements). Comme pour d'autres aspects de la vie sociale et politique (par exemple la nécessité du parti unique pour construire l'Etat), on obéit là à l'idéologie donnant à l'Etat le rôle moteur dans la conduite de l'économie (même si on se trouve en l'espèce en contradiction avec un autre principe qui est l'appartenance à une économie de marché.)

Il faut donc aller au delà de la hiérarchisation administrative pour examiner l'importance actuelle et le dynamisme des centres urbains. La recherche doit se concentrer sur plusieurs thèmes et répondre à plusieurs questions:

- Quelle est l'évolution de chaque ville en termes démographiques ?
- De quels services dispose chaque centre, aussi bien pour sa population citadine proprement dite que pour celle qu'elle est sensée desservir ?
- Quel est le rôle économique des villes: capacités actuelles, évolution récente et potentialités ?

1. La dynamique démographique.

L'évolution de la population partira, à l'évidence, du constat de la situation actuelle : nombre d'habitants, composition socio-démographique classique (répartition hommes/femmes, classes d'âges, catégories socio-professionnelles), mais aussi le niveau de formation (scolaire ou professionnelle). On évaluera aussi la taille des centres urbains, la présence des étrangers, le dynamisme interne (rapport naissances/nombre de femmes en âge de procréer etc.). Une attention particulière sera également portée à l'étude des migrations : leur rôle dans la croissance urbaine, le bassin de recrutement de chaque ville ; quels sont les centres qui attirent le plus de migrants, quels ont ceux qui ne jouent qu'un rôle de relais migratoire, quels sont ceux qui se dépeuplent ou dont la croissance n'est que le résultat de la croissance démographique interne ?

Cette évolution sera mesurée au moyen d'études comparatives entre plusieurs recensements.

C'est ce dernier point qui pose problème, à cause de l'espacement des dénombrements de population : onze années par exemple, au Cameroun entre les deux recensements nationaux (1976 et 1987), encore ne dispose-t-on pas encore des résultats du recensement de 1987. Pour la période antérieure n'existent que des enquêtes démographiques par sondages qui donnent des taux intéressants mais pas d'informations sur les effectifs globaux, et d'autre part, des dénombrements administratifs de fiabilité très variable.

Comment évaluer la population entre deux recensements ? Diverses méthodes empiriques peuvent être utilisées. L'une d'elles consiste à utiliser les registres d'état civil, là où ils sont bien tenus (on obtient ainsi une bonne appréciation des naissances, et des mariages officiellement enregistrés, l'évaluation est plus incertaine pour les décès et de toutes manières on n'apprend guère sur les migrations qui contribuent encore pour une part importante à l'accroissement urbain).

Une autre méthode consiste à consulter les listes électorales qui sont, en principe, mises à jour chaque année; elles peuvent donner des indications sur les nouveaux arrivants, imprécises mais utiles si elles sont comparées à d'autres sources. L'examen des permis de construire ne présente guère d'intérêt, la marge est trop grande entre les permis déclarés et les constructions réelles. En revanche l'appréciation de l'extension spatiale des constructions est utile, qu'il s'agisse des photographies aériennes (mais celles ci deviennent rares en Afrique) ou des images satellitaires (avec, dans ce dernier cas, une double réserve: la difficulté d'obtenir des images dans des zones régulièrement recouvertes de nuages; le fait que l'on mesure mal la densification des quartiers existants).

Tout ceci reste cependant encore aléatoire. La meilleure solution serait que pour les principaux centres urbains des enquêtes par sondages, intermédiaires aux recensements soient entreprises pour avoir au moins une approximation valable de l'évolution démographique (rappelons qu'une ville qui s'accroît au rythme annuel de 7,5 % par an double sa population en 10 ans)

2. Le niveau d'équipement des villes

Il s'agit là de mesurer ce qui fait l'originalité des villes par rapport aux campagnes: l'existence d'un certain nombre de services. C'est une donnée relativement facile à collecter, même s'il est nécessaire, dans quelques cas de compléter sur le terrain (au niveau provincial ou départemental) les informations recueillies dans la capitale.

Les services dénombrés (en présence/absence) seront d'abord ceux qui mesurent un certain degré de "confort" de la vie urbaine : voirie, enlèvement des ordures ménagères, assainissement, écoulement pluvial, approvisionnement en eau, en électricité et desserte téléphonique. On s'attachera ensuite aux services à caractère social qui s'adressent à la fois aux citadins et aux ruraux les plus proches, essentiellement les établissements à caractère scolaire ou sanitaire. Enfin la présence des diverses administrations est le témoin de l'importance que revêt la ville aux yeux de l'Etat.

Les services privés ou "mutualistes" ont également leur importance dans ce tableau: coopératives, chambres de commerce, banques, assurances et les commerces peu répandus qui sont la marque

de la ville (pharmacies, hôtels par exemple). Ils sont à compléter par la présence de professions libérales: médecins privés, avocats, architectes.

Pour quelques unes de ces données, le taux de présence est insuffisant, il est à compléter par des indications chiffrées (ex : nombre d'élèves dans les collèges ou lycées, nombre de lits dans les hôpitaux, nombre de comptes bancaires).

Une recherche ultérieure doit prendre aussi en considération la "portée" de ces services: quelle est l'aire desservie, autour de la ville ? Sont-ils de fait réservés aux citadins ou bénéficient-ils aussi aux ruraux ? A ce titre on examinera aussi avec attention l'existence ou non de certains services itinérants comme la Poste Automobile Rurale ou les déplacements de guichets bancaires au gré des marchés ruraux les plus importants. La répartition de ces marchés ruraux eux-mêmes, comme le mode de collecte des produits d'exportation sont au coeur de cette liaison villes-campagnes.

3. Le rôle économique des villes.

Le potentiel économique des villes sera évalué en tenant compte de plusieurs critères :

- L'énergie dont la consommation (pour les particuliers d'une part, pour les entreprises de l'autre) peut être mesurée par des chiffres tels que la consommation des hydrocarbures et de l'électricité.
- Le nombre de voitures en circulation (par relevé des immatriculations par lieu de résidence des propriétaires).
- Le trafic téléphonique.
- L'argent en circulation: mandats postaux (émis, reçus), mouvements des CCP, montant des dépôts bancaires, investissements de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises et des particuliers, salaires versés aux particuliers (par l'Etat, les collectivités et les entreprises).
- La croissance urbaine: nombre de logements construits, immatriculations foncières.
- Les entreprises: créations et fermetures, emplois créés et supprimés. Ultérieurement une recherche spécifique sera effectuée sur le secteur dit informel.

4. Les flux (de ville à ville, des villes vers les campagnes, des campagnes vers les villes)

Les échanges entre les villes, ou entre villes et campagnes peuvent être mesurés par des relevés origine-destination des mandats postaux, du trafic téléphonique, de la circulation routière.

IV. QUESTIONS DE METHODE.

1. Le recueil des données demandera méthode et persévérance.

L'essentiel devra dans un premier temps être collecté auprès des administrations et services compétents. On peut prévoir qu'une bonne partie de ces données seront incomplètes ou aléatoires. Mais outre la critique normale des sources, on peut espérer que leur juxtaposition permettra d'améliorer ultérieurement la manière dont elles sont collectées, à condition toutefois que les organismes collecteurs soient eux-mêmes persuadés de l'intérêt des chiffres qu'ils ont à recueillir et qu'ils soient destinataires, en retour, du produit qu'ils auront contribué à élaborer.

2. Le traitement statistique et informatique: l'infographie.

L'ensemble des données, qualitatives ou quantitatives, sera traité ensuite selon les méthodes classiques de classement, corrélations, et traitement statistique. Une attention particulière sera accordée à leur traduction cartographique, grâce aux facilités offertes maintenant par l'informatique. L'essentiel de l'information doit pouvoir être traité en micro-informatique pour être aisément transférable et géré dans le pays lui-même.

3. Les productions attendues.

Comme toute autre recherche, celle-ci devra se traduire par un document publiable. Mais au delà, il est plus important qu'elle aboutisse à la mise en place d'un **observatoire permanent** de la croissance urbaine. L'objectif est en effet de mettre à la disposition des décideurs, des gestionnaires et des chercheurs, des méthodes de production rapide de l'information urbaine. S'il est indispensable que dans la phase initiale de constitution de la base les données recueillies soient identiques et soigneusement vérifiées, il est important qu'à partir de ce "tronc commun", les principaux utilisateurs puissent ensuite

enrichir cette base des données qui les intéressent et qu'ils traiteront eux-mêmes quitte à mettre en place un système de vérification mutuelle périodique.

L'une des premières publications devra être consacrée au dynamisme urbain. Le traitement de ces données permettra en effet de mettre en valeur les évolutions et les potentialités respectives des villes, de définir par exemple les "seuils" par lesquels les petites villes se distinguent des agglomérations rurales, ceux qui voient émerger des villes moyennes, ceux enfin qui permettent de définir des capitales régionales susceptibles de faire le poids par rapport aux métropoles. Ceci indépendamment du choix politique qui consiste soit à privilégier les centres les plus dynamiques au nom des "économies d'échelle", soit à concentrer les efforts sur les moins bien lotis au nom de l'aménagement équilibré du territoire. On devrait ainsi aboutir à une cartographie de l'armature urbaine, sans doute quelque peu différente de la simple hiérarchisation administrative. Mais cet observatoire, pour utile qu'il soit, ne constitue pas une fin; il doit être un outil permettant de déboucher sur des études ultérieures, plus complexes qui devront notamment mettre en valeur le rôle plus précis des villes dans le développement régional.

La réalisation d'un tel programme suppose la participation d'un assez grand nombre d'intervenants et nécessite la collaboration étroite des chercheurs, des administrations et des praticiens de la ville. Sa réussite dépendra pour une bonne part de la conviction des participants et suppose donc qu'ils soient associés dès le début à sa mise en route et à la définition des principaux objectifs. Il est important en outre de mener parallèlement une double approche (de l'échelon national au local, ou si l'on veut, du "macro" au micro") consistant à la fois à rechercher où sont les dynamismes spatiaux (les villes, les régions, les "pays") et à examiner les répercussions de la crise sur les citoyens eux-mêmes, ce qui conduit à des études plus fines à l'échelle des quartiers.

LA RENOVATION DES CENTRES URBAINS : LE CAS DE OUAGADOUGOU

COMPAORE Georges
Université de Ouagadougou
Département de Géographie
Burkina Faso

Depuis 1960, le Burkina Faso vit au rythme d'une urbanisation modérée. La taille et le nombre des villes ne cessent de croître. Parmi elles, Ouagadougou représente sans doute le pôle urbain le plus développé : l'armature urbaine est assez complète, et les activités très diverses, tandis que les fonctions exercées continuent de s'étendre. C'est dans cette grande agglomération aussi, que le développement urbain est le plus perceptible, marqué, à des degrés divers, par des réalisations urbaines selon les périodes. L'avènement de la Révolution constitue incontestablement un tournant décisif dans le processus d'urbanisation en cours. La rénovation des centres urbains en cours, a considérablement changé la physionomie d'ensemble de la ville de Ouagadougou.

I. POURQUOI RENOVER ?

Pour faire face à une croissance urbaine rapide (9,7% l'an) et offrir un cadre de vie décent aux citoyens, tout en corrigeant les erreurs passées en matière d'aménagement urbain, la rénovation de Ouagadougou devenait une nécessité impérieuse. Depuis 1984, les autorités ont mis en œuvre un vaste programme devant à terme donner une nouvelle physionomie à la ville tout en la rendant plus fonctionnelle et plus dynamique.

Au cours de la période intercensitaire écoulée (1975-1985) la croissance générale du pays a été l'une des plus fortes de la sous-région, soit 3,21% par an. Une forte migration rurale alimentée par un vaste réservoir (90% de la population totale) et une taille des agglomérations urbaines encore modestes il y a dix ans expliquent la croissance urbaine très élevée que l'on observe aujourd'hui. Des projections à l'horizon 2000, estiment la population à 1.800.000 habitants ce qui suppose, au

plan du développement urbain, que soit mise en place dès maintenant une politique urbaine cohérente. En 10 ans par exemple, les villes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso se sont accrues respectivement de 26.000 et 11.000 habitants par an, ce qui a impliqué la construction d'au moins 35 à 40.000 logements nouveaux sans compter le remplacement de constructions précaires.

Cet accroissement du parc de logement est dû en quasi totalité aux ménages ayant eu accès (financièrement) à l'autoconstruction (pour l'occupation personnelle ou location) le plus souvent en réalisant des constructions en matériaux précaires et sans équipement complet (WC, branchements au réseau d'adduction d'eau ou électrique).

Le point positif a été l'absorption d'une forte croissance démographique sans crise majeure. Ce qui ne signifie pas, loin de là, une situation satisfaisante sur tous les plans. Les données chiffrées traduisent bien cette situation complexe :

- 70% de l'espace urbain étaient occupés en 1983 par l'habitat spontané où vivaient 60% de la population urbaine;
- Au cours de la même période, 13% seulement des logements étaient de bonne qualité : matériaux durables, équipement en eau et en électricité, existence d'un WC;
- 15% des logements étaient jugés d'assez bonne qualité : matériaux durables ou mixtes (durables et bancon enduit de ciment), équipés en WC et, soit en eau, soit en électricité;
- 25% des logements de qualité moyenne : matériaux mixtes en banco entretenus et équipés en WC, rarement en électricité;
- 47% des logements de mauvaise qualité : matériaux précaires sous-équipés (16% d'entre eux ne disposent pas de WC).

Ce constat montre bien les besoins d'action à entreprendre sur les secteurs existants sous-équipés et peuplés. L'aménagement devra permettre à tous les citoyens de pouvoir bénéficier des dessertes en eau, électricité, voirie indispensable, mais avec un risque probable d'éviction financière des populations défavorisées, eu égard aux coûts élevés des aménagements nécessaires¹.

¹ Ministère des Finances, 2ème projet de développement urbain. -Etude du financement de l'habitat- Rapport préliminaire phase 1, décembre 1988

Sur un autre plan, mais tout aussi important au cœur de la ville, la situation des zones administratives et commerciales était devenue préoccupante : bâtiments très anciens, de petites dimensions, mal entretenus parfois, devenus au fil des ans très peu fonctionnels en raison de l'accroissement du nombre des travailleurs et de celui de la population commerçante. L'éparpillement des Ministères à cause de l'étroitesse des locaux qui les abritent, rendait encore plus difficiles les innombrables fonctions à accomplir tant de la part de l'Etat que des individus. Et que dire des pertes de temps énormes enregistrées. Quant à la zone commerciale, elle ne l'était que de nom, car les infrastructures en place ne répondaient plus aux attentes des populations : difficultés d'approvisionnement par suite d'encombrement des voies d'accès par toute sorte d'étalages, bâtisses désuètes, dépassées et inadaptées aux exigences du commerce urbain actuel...

La voirie urbaine présentait également beaucoup d'insuffisances graves : dégradation accélérée des rues centrales, bitumées ou non, peu ou pas de caniveaux pour l'évacuation des eaux pluviales et domestiques, mauvais maillage électrique isolant des quartiers entiers, réseau d'adduction d'eau nettement insuffisant... Tout se passe comme si l'ONEA et la SONABEL opéraient des branchements sélectifs...

Ces distorsions et insuffisances, nous ne pouvons certes pas les énumérer toutes, marquent néanmoins les incohérences du développement urbain à Ouagadougou comme dans les autres villes du Burkina Faso. La rénovation a pour but de les atténuer voire les faire disparaître pour un développement plus harmonieux et plus homogène.

Tous les problèmes évoqués sont en partie inhérents à un contexte économique plutôt difficile, rendant parfois les investissements sociaux aléatoires. En effet, la croissance économique du Burkina Faso a été faible ces dernières années (5,6% de taux annuel moyen de 1983 à 1987), insuffisante par rapport aux besoins d'emploi, de santé d'éducation et d'habitat...

Le PIB par habitant (plus significatif compte tenu de la forte croissance démographique) tend à stagner en dehors des années de bonne récolte (1985, 1988) et reste un des plus faibles d'Afrique (moins de 300\$ par tête).

Le principal auteur moteur économique demeure l'agriculture (92% des actifs occupés) et l'ensemble de l'économie est, de ce fait, soumise aux aléas climatiques et aux variations des cours mondiaux.

De 1975 à 1985, la part des actifs dans le secteur secondaire a plutôt diminué dans les villes, ce qui a contribué, avec la baisse des salaires de la Fonction Publique (1984) à réduire sensiblement le revenu urbain. L'inflation, difficile à mesurer, semble être modérée. L'indice des prix à la consommation africaine à Ouagadougou a cru en moyenne de 3,5% l'an de 1983 à 1987.

Défavorisé géographiquement, pauvre en ressources naturelles, le Burkina Faso ne pourra sortir de la stagnation économique actuelle qu'au prix d'investissements importants et vraisemblablement avec le concours de l'aide extérieure. C'est pourtant dans ce contexte général défavorable que le pays s'est engagé dans un investissement urbain de grande envergure jamais égalé dans le passé tant par son coût financier, son organisation, que par la détermination des pouvoirs publics à réussir là où la plupart des politiques antérieures ont échoué.

Les politiques de rénovation.

Avant la réforme agraire et foncière d'Août 1984 et 1985, les terres du Burkina Faso étaient régies par deux systèmes juridiques concurrents : l'un coutumier, lié au système de lignage représenté par un chef de terre, l'autre moderne, introduit par le colonisateur et reposant sur l'immatriculation des terres. Ce dernier système s'est plutôt superposé au premier, si bien qu'à l'indépendance, beaucoup d'ambiguïtés sont apparues. En effet, aucun effort substantiel n'a été fait pour adapter les deux systèmes fonciers à l'évolution socio-économique du pays, malgré l'apparition de quelques textes au cours de la période 1960-1966 et 1966-1982². En dehors de ces quelques initiatives éparées, cette longue période fut très pauvre en actions d'envergure en

² -La loi n°77/60/AN du 12 juillet 1960 portant réglementation des terres du domaine privé de la Haute-Volta. Elle faisait de l'Etat le propriétaire de toutes les terres non encore immatriculées et les terres coutumières au moment de son entrée en vigueur.

-La loi n° 29/63/AN du 24 juillet 1963, autorise le Gouvernement à réserver pour l'Etat, une part des terres ayant fait l'objet d'aménagement spéciaux.

-Le plan cadre de 1966-1970 introduit dans son programme l'établissement des Schémas Directeurs d'Aménagements Urbains (SDAU) pour les principales villes dont Ouagadougou...

matière d'aménagement urbain. Ceci expliquerait en partie l'inexistence d'une véritable politique urbaine cohérente.

L'avènement de la Révolution d'Août 1983, va cependant ouvrir une ère nouvelle avec la politique de rénovation des centres urbains pour les rendre plus fonctionnels. Cette politique a été définie dans le Discours d'Orientation Politique du 2 octobre 1983 : "Dans le domaine de l'habitat, ... des mesures importantes devront être prises". Etablir des loyers raisonnables, procéder au lotissement rapide des quartiers spontanés, développer sur une grande échelle la construction de maison d'habitation moderne en nombre suffisant et accessibles aux travailleurs".

Cette nouvelle orientation de la politique urbaine repose sur la réforme agraire et foncière. L'expérience a montré que les difficultés rencontrées par les régimes politiques antérieurs en matière d'urbanisme étaient liées à l'impossibilité manifeste (liées à un laxisme administratif évident) d'appliquer un programme d'aménagement et de gestion rationnelle des terres sans une maîtrise parfaite et un contrôle effectif du sol.

De 1984 à 1985, deux textes fondamentaux ont vu le jour : l'ordonnance n°SU/050/CNR/PNTS du 4 août, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso et le décret n°SS/404/CNR/PNTS du 4 août 1985 portant application de la réorganisation agraire et foncière.

Le Conseil des Ministres, en sa séance du 26 septembre 1984, après examen du Schéma de Structure de la ville de Ouagadougou, a eu à poser les réserves suivantes : maintien de l'Aéroport International de Ouagadougou sur son site actuel, maintien de la réserve administrative de Gounghin et des limites communales conformément aux limites du Schéma d'Aménagement et d'urbanisme.

A partir de 1984, les actions sont surtout centrées sur la politique de l'habitat; les textes pris le confirment :

- Le décret n°85-313/CNR/PRES du 21 août 1984 prévoit la construction d'une cité dénommée "Cité AN II";
- Le Conseil des Coordonnateurs du Faso en sa séance du samedi 24 août 1985 décidait de la création d'une autre cité appelée "Cité AN III";
- Le 19 août 1986 ; un autre Conseil des Coordonnateurs du Faso décidait de la création à Ougadougou d'une cité appelée "Cité AN VI A" et d'une autre "cité AN IV B".

D'autres textes non moins importants ont donné naissance aux cités de "Signoghin" où "cité des déguerpis de Bilibambili", et les "1.200 logements".

Des mesures d'accompagnement ont permis l'application effective de ces nombreux textes en matière d'aménagement urbain.

- La restauration de l'autorité de l'Etat et la réorganisation des services techniques chargés de l'aménagement. Cela s'est traduit par la lutte contre les spéculateurs fonciers, la récupération des terrains de l'Etat illégalement occupés : Boaghin et Ipelsé notamment.
- La mise en place d'une Direction Générale de l'Urbanisme de la Topographie et du Cadastre dont les attributions ont été élargies : conception, exécution et contrôle de l'aménagement urbain.
- L'allégement de la procédure d'élaboration et d'exécution des plans d'urbanisme. S'il fallait attendre cinq ans sous la loi n°77/60/AN du 12 juillet 1960 entre la décision d'élaborer un plan de lotissement et le moment de son application sur le terrain, désormais, ce délai est de un à deux ans.

II. LES AXES DE LA RENOVATION (fig 1)

Nous n'analyserons pas systématiquement toutes les réalisations opérées sur le plan urbain, mais nous retiendrons plutôt les éléments essentiels et les plus récents.

A. L'extension spatiale urbaine : la restructuration des quartiers d'habitat spontané ou insalubres

En 1984, l'objectif de procurer une parcelle de terrain à tout ménage burkinabè s'est concrétisé par le lancement d'une gigantesque campagne de lotissement conduite par la Direction Générale de l'Urbanisme et de la Topographie, notamment dans la périphérie de Ouagadougou.

Il est bon de savoir en effet que, entre 1960 et 1980, les efforts des pouvoirs publics en matière de lotissement ont porté sur 1.040 ha soit 52 ha par an portant ainsi la ville lotie de 920 à 1.960 ha. Au cours de la même période, les quartiers d'habitat spontané s'étaient

sur environ 4.900 ha (70% de l'espace urbain où habitait 60% de la population) soit 210 ha par an.

Depuis la période coloniale et jusqu'à une date récente, les lotissements effectués dans cette ville ne l'ont été qu'à la suite de circonstances particulières, le plus souvent en dehors de tout plan d'aménagement, soit que celui-ci n'ait jamais pu être établi, soit qu'il ait été dépassé avant même d'être adopté et appliqué. Cela s'est traduit par une extension anarchique de l'espace urbain qu'il convenait de corriger pour le rendre plus fonctionnel.

Cette lenteur dans la mise en œuvre d'une politique urbaine clairement définie contrastait avec les besoins pressants des populations en terres à bâtir³, d'où cette occupation illégale et progressive des zones péri-urbaines périphériques de la ville par les émigrés récents et les personnes à faibles revenus. Cela s'est traduit par une extension anarchique de l'espace urbain qu'il convenait d'arrêter et de corriger pour rendre cet espace plus fonctionnel. Ainsi intervenait la restructuration des secteurs périphériques.

Cette opération a permis de mettre 60.000 parcelles de terrain d'une superficie moyenne de 250 à 300 m² chacune à la disposition des citadins. Elles couvrent environ 3.000 ha dont la majorité concerne des terrains occupés par l'habitat spontané. L'essentiel de cet aménagement a consisté, le plus souvent, dans l'ouverture des voies d'accès, dans la mise en place des drains principaux d'évacuation des eaux pluviales, de quelques bornes fontaines... L'électrification de ces secteurs n'en est qu'à ses débuts.

Malgré une nette amélioration du bâti, les constructions en général diffèrent peu des précédentes qui ont été démolies. Toutefois, on gagne en salubrité, et l'on sent naître une conscience collective "de bien faire". La qualité du bâti va cependant de pair avec le niveau de revenus des individus. De nombreuses démolitions des maisons d'habitation ont eu lieu notamment de celles qui étaient situées dans l'emprise des nouvelles rues (environ 15.000 logements en banco). Leurs occupants sont, en principe, acquéreurs prioritaires des parcelles cédées, moyennant une redevance de 300 F.CFA/m². Cette opération a certes eu un impact positif puisqu'elle a contribué à dynamiser l'activité du

³ CNRST-ORSTOM. Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou. Rapport intermédiaire, septembre 1986.

bâtiment dans l'ensemble de la ville. Mais ces nouveaux secteurs lotis qui remplacent ceux d'habitat spontané ne disposent que d'un niveau très sommaire d'infrastructures de base. Cette gigantesque entreprise a été renforcée par la construction des cités à usage d'habitation.

B. Le logement à grande échelle : la construction des cités.

A l'image de la restructuration, la construction des cités fut une vaste opération à Ouagadougou. C'est une première dans la politique urbaine du Burkina Faso dans la mesure où, jusqu'à présent, le parc locatif était essentiellement l'apanage du privé.

D'une manière générale, la nouvelle politique urbaine mise en place a permis d'une part la réhabilitation des vieux quartiers insalubres (Ipelcé, Baoghin, Bilibambili, une partie de Koulouba et de Tiendpalgho, le secteur 14 etc.), et, d'autre part, la construction de logements sociaux de standing moyen et d'équipements intégrés. Ces logements se composent de maisons d'habitation individuelle ou villa d'une superficie moyenne de 40 à 80 m² sur des parcelles de 300m² environ. En outre, on dénombre quelques immeubles comportant des appartements et des boutiques.

Leur localisation à l'intérieur de la ville, permet de faire la distinction suivante :

- Les cités du centre-ville, soit 1.949 logements qui se composent des villas des cités AN II (secteur 6, 238 villas) AN III (204 villas, 92 appartements, au secteur 3, ancien quartier Bilibambili) AN VI A (renfermant 52 villas, 4 immeubles, au secteur 5 sur une partie du quartier Tiendpalgho); des "1.200 logements" (au secteur 14); des cités de la Société de Construction et Gestion Immobilière du Burkina (SOCOGIB) soit 75 villas, 6 immeubles, 72 appartements, au secteur 13, enfin, les appartements HLM.
- L'édification des cités périphériques vise à créer de nouvelles zones d'attraction afin de décongestionner le centre ville. L'implantation des 397 villas de la cité AN VI B dans les anciens quartiers Tampouy, Pissy, Bendogo et de la Patte d'Oie, s'inscrit dans ce cadre.

Il en est de même des cités de l'Avenir (ex. : quartier Bendogo), des cités de la SOCOGIB : 153 villas au secteur 15, 68, au secteur 25 et 160 en cours d'achèvement dans ce même secteur. Au total,

dans la périphérie de Ouagadougou ont été construites 778 villas comportant une ou deux chambres avec un salon. Ajoutée à celles du centre-ville, appartements compris, la ville compterait environ 2.727 logements.

La location-vente est la formule de la plupart des cités et d'une partie du parc de la SOCOGIB : les mensualités, étalées sur 20 ans, évoluent pour les villas de 80m² et plus, de 30.000 à 130.000 F.CFA (selon les cités) et celles de 40 m² et plus de 15.000 à 25.000 F.CFA; il faut pour y accéder, soit confirmer un revenu mensuel de 60.000 à plus de 200.000 F.CFA, soit offrir des garanties équivalentes à la valeur du logement. Ce secteur du logement "clés en main" échappe évidemment au plus grand nombre..

C. Les autres formes de la rénovation à Ouagadougou

A côté de la restructuration des quartiers d'habitat spontané et de la construction des cités, les formes les plus frappantes de la rénovation sont sans conteste l'aménagement des zones commerciales et administratives. En effet, l'apparition ou l'extension des immeubles administratifs à plusieurs niveaux regroupant un certain nombre de Ministères et les bâtiments commerciaux à étages en constituent des exemples concrets; cet ensemble est dominé au point de vue architectural par le Marché Centre Moderne "Rood-Wooke", géré par la Société de Gestion des Marchés Burkinabè (SOGEMA-B), et qui fait la fierté des Burkinabè.

III. LES BILANS.

A. Les résultats globalement positifs.

Les divers aménagements urbains opérés dans le cadre de rénovation de Ouagadougou ont permis une certaine amélioration des conditions de vie des populations, et un renforcement des équipements existants.

Le passage de l'habitat spontané insalubre à un habitat structuré, même avec un équipement sommaire, constitue un saut qualitatif non négligeable. C'est un facteur de stabilisation et de fixation des populations vouées jadis à des déplacements fréquents à cause d'un site parfois défavorable. Le sentiment de vivre définitivement "chez soi" est sans nul doute un élément important dans le cadre de l'effort personnel de mise en valeur de la parcelle de terrain nouvellement acquise. En effet, les secteurs restructurés présentent une assez bonne physionomie d'ensemble car des matériaux de construction ont fait leur apparition : briques en parpaing, portes et fenêtres métalliques; de même les équipements domestiques (mobilier, appareils électriques ou électroménagers) s'améliorent.

Les villas qui constituent l'essentiel des cités présentent beaucoup d'atouts : ce sont des maisons d'habitation construites en matériaux durables, avec une voirie assez complète (eau, électricité, téléphone quelquefois) et comportant par ailleurs des jardins intérieurs bien aménagés. L'infrastructure des cités elles-mêmes est sans pareil : rues bien tracées parfois électrifiées, lieux de loisirs appropriés (bars dancing, salles de jeux ou de cinéma) quelques dispensaires, succursales de banques, écoles etc.

Le renforcement de l'appareil administratif et commercial permet à la ville de jouer pleinement ses fonctions urbaines. Il vient en outre confirmer Ouagadougou dans son rôle économique et social de premier plan. Les avantages de la politique de rénovation ne sont donc plus à démontrer, mais elle comporte de nombreuses insuffisances qu'il convient d'analyser maintenant.

B. Les insuffisances de la politique de rénovation.

1. Des déguerpissements massifs.

Pour les besoins de l'aménagement, des populations ont été obligées de partir dans des conditions particulièrement difficiles (destination parfois inconnue, dédommagements financiers inexistantes ou insuffisants,...). Des trames d'accueil ont pourtant été créées pour les recevoir, mais le sentiment de frustration qui régnait et le mauvais état de lieux selon les cas ont contribué à rendre encore plus pénibles ces déplacements inattendus. De Bilibambili 347 ménages sont partis vers la trame d'accueil bâtie à Signoghin, auxquels se sont ajoutés les 345 ménages de Tiendpalgogho et plus tard les premiers déguerpis du secteur 14. La trame du secteur 15 dite "lotissement de la Banque Mondiale" a accueilli les 102 ménages du centre commercial Koulouba). La dernière trame, au secteur 28, a accueilli le reste des habitants du secteur 14 concerné par la deuxième phase de déguerpissement⁴. Ces opérations ont été difficiles faute d'infrastructures élémentaires : difficulté d'approvisionnement en eau, sites presque isolés des grands courants d'échanges, parcelles de terrain très petites (250 à 300m²) par rapport à la taille des ménages (7 à 49 personnes). L'installation des déguerpis s'est faite au prix d'énormes dépenses sur fonds propres ou à la faveur des dédommagements financiers octroyés par l'Etat ; pour donner le temps nécessaire aux déguerpis de Bilibambili de construire leur maison d'habitation, l'Etat s'est engagé pendant un an à assurer la location mensuelle des maisons réquisitionnées à cette occasion pour les abriter. Mais beaucoup de problèmes se sont posés aussitôt : l'Etat étant un "mauvais payeur" dit-on, la plupart des propriétaires étaient réticents, certaines maisons étaient sans toit, sans portes et sans fenêtres. Par ailleurs, lorsqu'il s'agissait d'une villa bien équipée, il leur était parfois interdit d'utiliser les sanitaires de peur qu'il soient mal entretenus...

⁴ Bonkougou Sylvain Roger. Aspects sociaux des aménagements urbains au Burkina Faso : déguerpissements et trame d'accueil à Ouagadougou de 1985 à 1988. Mémoire de Maîtrise Université de Ouagadougou 1990 p. 52.

2. Les limites de la restructuration

a) Difficultés financières de mise en valeur des parcelles de terrain

L'Etat a déjà atteint une étape importante dans le processus de rénovation à Ouagadougou par la réalisation de grandes opérations de lotissements. Mais la mise en valeur des parcelles attribuées se fait très lentement. Un des principaux problèmes à résoudre en priorité pour développer la construction reste celui de l'équipement et de la viabilisation des terrains lotis et celui du financement de ces équipements. En supposant qu'une politique cohérente d'aménagement et d'équipement puisse être organisée et financée, se posera encore le problème de la mise en valeur des terrains destinés à l'habitation. Il ne suffit pas, en effet, d'attribuer des parcelles à très faible coût (au détriment du financement de la politique d'aménagement) si les ménages n'ont pas la capacité financière réelle d'investir dans la construction. Or, le financement de la construction nécessite l'accumulation d'une épargne importante, équivalente à plusieurs fois le revenu annuel. Pour la quasi totalité des ménages, cette épargne n'est constituée que très progressivement, en prélevant sur les revenus courants et en faisant largement appel aux solidarités et aux systèmes d'emprunts dits "informels". L'accès au crédit constitue pourtant le moyen privilégié d'accélérer le processus d'investissement et de construction.

b) Un équipement de base très sommaire

Les voies du lotissement ont été balisées, parfois ouvertes au bulldozer. La constitution de la voirie se résume souvent au sol naturel et seules quelques voies ont été recouvertes de latérite. Le trafic est encore modeste et l'accès relativement facile, tout au moins en saison sèche. En saison humide, l'absence de caniveaux de drainage crée parfois de nombreuses difficultés de circulation à cause du ruissellement des eaux pluviales. Pour les ménages, le problème le plus préoccupant est sans doute celui d'adduction d'eau. Quelques bornes fontaines existent cependant mais en nombre réduit, ce qui amène les femmes à se diriger vers les puits traditionnels aux eaux d'une qualité souvent douteuse. Pendant ce temps, l'alimentation électrique d'envergure et l'éclairage public se font attendre.

Au total, les anciens quartiers spontanés, devenus nouveaux quartiers lotis attendent encore souvent un équipement minimum. Un renforcement de leur desserte en infrastructures pourrait sans doute constituer un élément important de la politique de l'habitat : en effet, il toucherait le "plus grand nombre" et concernerait un domaine trop

complexe pour l'initiative individuelle mais à la mesure de l'initiative publique. Peut-on envisager une telle opération d'équipement à des prix compatibles avec les ressources des habitants ?

C. Des logements un peu chers.

De l'avis de locataires des cités, le loyer mensuel leur paraît très élevé alors que, de son côté, l'Etat pense avoir, consenti un effort financier considérable pour pouvoir leur offrir des logements décents. Cela tient au fait que 90% des ménages⁵ a une solvabilité faible ou très faible. Seule une très petite minorité est en mesure de construire, ou de faire construire ou encore d'acquérir clé en main un logement bénéficiant de finitions, et équipé de branchements aux divers réseaux (eaux, électricité, téléphone).

La proportion de ménages capables de payer les loyers ou les mensualités de location vente fixés pour les logements subventionnés par l'Etat, les organismes para-publics ou les banques, est également très faible aujourd'hui. Pratiquement, malgré des prix "tirés", l'accès à ces logements peut difficilement être envisagé par des ménages disposant de moins de 10.000 F.CFA de revenu mensuel :

- Même subventionnés, les loyers en mensualités restent hors de portée de 90% des ménages;
- La faible demande solvable constitue une limite à la production des logements répondant aux normes de construction adoptées par les différents programmes réalisés jusqu'à ce jour.

Faute d'épargne publique suffisante et compte tenu du bas niveau de revenu de la population urbaine, même dans les couches salariées du secteur public et privé, la poursuite de la politique actuelle est vouée à une impasse.

D. Des coûts de financements élevés.

Des prêts à 10 ans et 10,5% de taux d'intérêt tels que les banques acceptent éventuellement d'en consentir en nombre limité entraînent des mensualités de 13.500 F.CFA par million emprunté. En supposant un apport personnel de 20% du prix du logement, le logement "bas de gamme" de la SOCOGIB n'est accessible qu'aux ménages ayant

⁵ Enquête ménage à Ouagadougou, Second Projet Urbain 1986 Actualisé 1988.

110.000 F.CFA de revenu mensuel, soit 15% des ménages, avec un taux d'apport de 25%. Sauf financement à des conditions exceptionnelles, la SOCOGIB est donc, malgré le caractère économique de sa production, vouée à un marché très étroit. La production des logements des cités est confrontée aux mêmes types d'obstacles sachant que le coût des réalisations a été nettement plus élevé que la production de SOCOGIB : de l'ordre de 3.500.000 F.CFA en moyenne pour les logements les plus sommaires. Les financements réalisés au coup par coup à partir de subventions publiques ou de prélèvements obligatoires sur la trésorerie d'organismes publics, d'entreprises diverses, puis des banques, ont été assortis de conditions avantageuses (taux d'intérêt de 3% à 6%, durées de 15 à 20 ans).

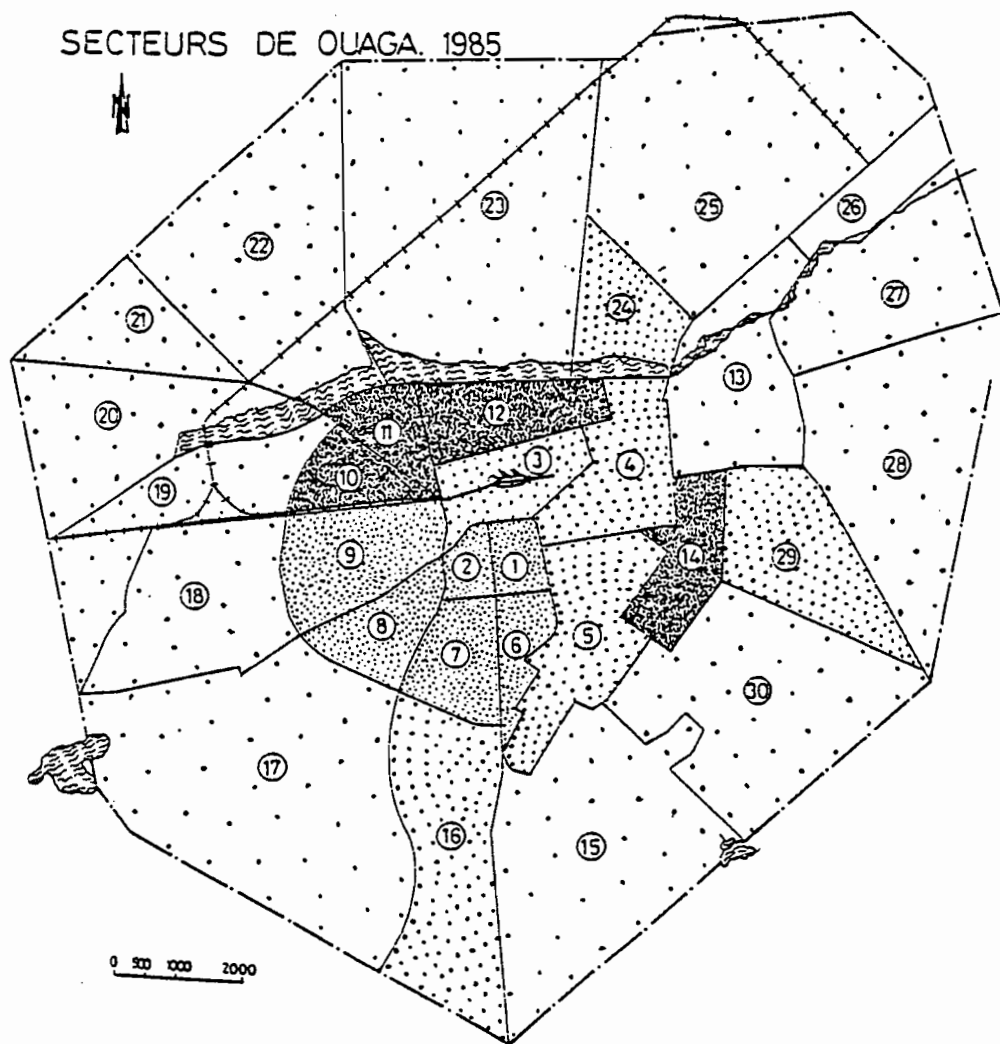
Malgré ces conditions de financement et la fixation de loyers "sociaux" sans rapport avec l'équilibre des opérations, les seuils d'accessibilité des logements des cités restent élevés. Soucieux de limiter le montant des subventions diverses concentrées sur ces cités, les pouvoirs publics ont dû fixer à 60.000 F.CFA par mois pour les réalisations les plus récentes (première tranche des "1.200 logements") les revenus minimum d'accès.

Ainsi, 60% des ménages disposant des revenus les plus bas sont exclus de fait de l'accès aux logements de l'Etat et donc de l'aide au logement dont la vocation normale serait d'aider les plus démunis⁶.

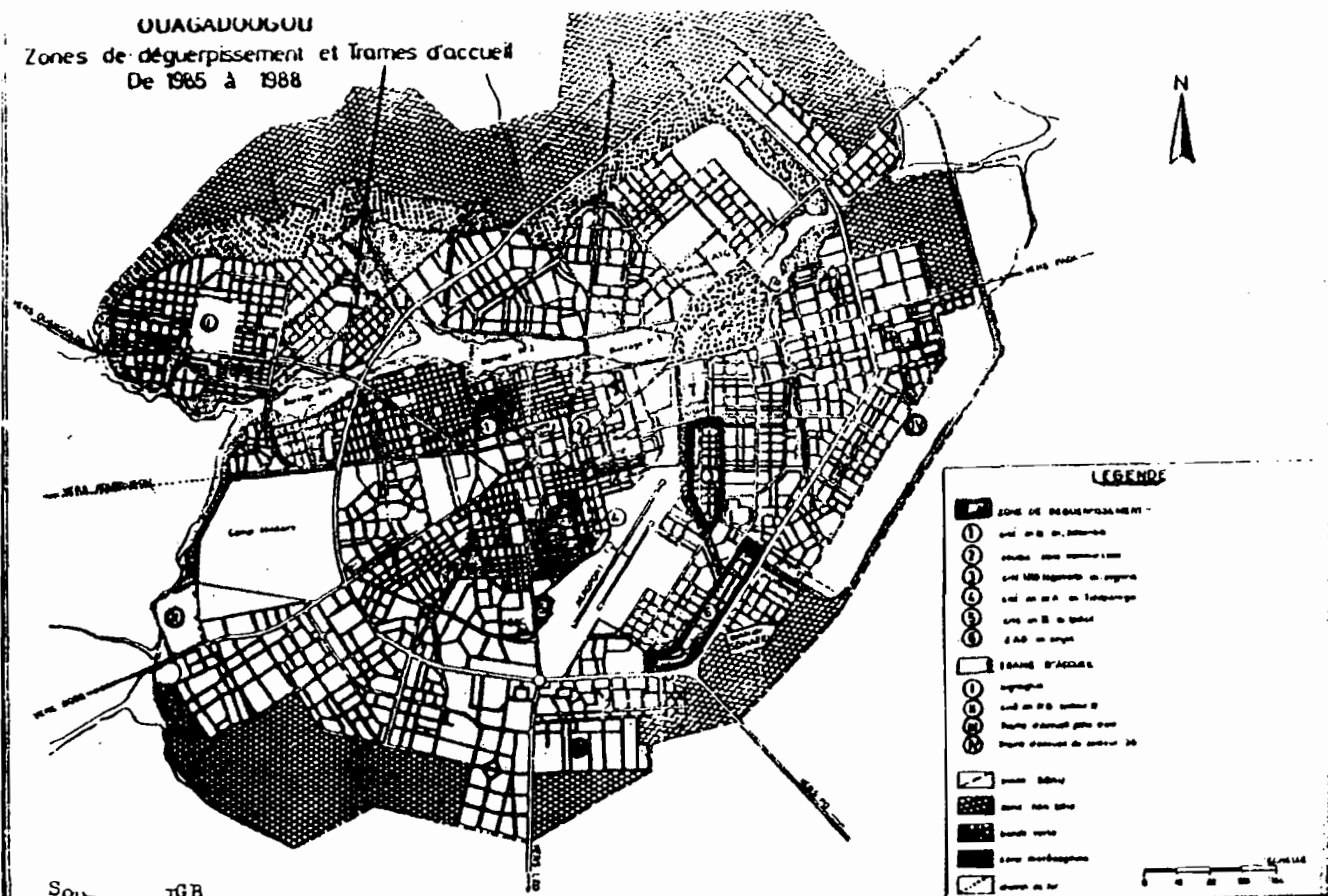
Des milliers de personnes ont pu être logées, les infrastructures, administratives ou économiques ont été renforcées, soit au total un aménagement urbain assez complet. Les réussites de la politique de rénovation ne sont plus en doute même si, au demeurant, les insuffisances déjà relevées persistent. Tout cela au prix d'une volonté politique inébranlable et d'un effort financier hors du commun. Plusieurs Milliards de F.CFA ont été investis depuis 1984. De nombreuses questions se posent cependant : la rénovation est-elle extrapolable dans l'espace national ? L'Etat est-il capable de poursuivre seul une telle politique ? Quelle est la part ou la contribution des individus dans cette vaste entreprise ? Ne faut-il pas repenser plutôt la politique de rénovation pour la rendre plus participative et moins contraignante.

⁶ Les données se rapportant au financement, ont été tirées du rapports préliminaire phase 1, intitulé "Etude du financement de l'habitat", décembre 1988 op. cit.

SECTEURS DE OUAGA. 1985



OUAGADOUGOU
Zones de déguerpissement et Trames d'accueil
De 1965 à 1988



GESTION DES ESPACES COLLECTIFS : PRATIQUES OUAGALAISES

DEVERIN-KOUANDA Yveline
Université de Ouagadougou
Département de Géographie

La ville est a priori, à la différence de la brousse, le lieu de maîtrise totale et absolue de l'espace et de l'environnement : point d'espace marginal, tout est organisé, référencé, numéroté, nommé, cartographié au cadastre.

Dans le cas de Ouagadougou, il y a eu pendant longtemps des espaces marginaux, aux fonctions imprécises. Depuis les années 80, un très grand effort a été fait pour donner à Ouagadougou une véritable allure de Capitale, à tel point que la ville de 1980 est aujourd'hui méconnaissable.

Les plans successifs de lotissement, les grands aménagements urbains, la réduction progressive (mais non encore achevée) des zones d'habitat spontané permettent de diviser grossièrement l'espace urbain en deux catégories :

- L'espace privé des concessions, dont la gestion revient à ses seuls propriétaires, et aux éventuels locataires. Ainsi, malgré des règles d'urbanisme strictes sur le papier, on continue d'élever porcs et gros bétail dans les quartiers, sans que le voisinage n' imagine dire quoi que ce soit, chacun étant maître chez lui.
- Les espaces collectifs. On les désigne parfois sous le terme d'espaces de circulation. Pour des raisons variées, ce dernier terme est trop restrictif ici, ne serait-ce que parce qu'on peut classer dans cette catégorie les places et les marchés dont la fonction principale n'est pas ambulatoire.

Ces espaces collectifs présentent à Ouagadougou des caractéristiques de gestion originales : ce sont les lieux de confrontation

régulière entre les désirs particuliers des riverains et la volonté globale d'un Etat dont les moyens financiers sont limités et les préoccupations multiples.

"CE N'EST PAS LA COUR DE TON PERE" :

Des espaces non construits

En fait, malgré une réforme foncière qui fait du sol une propriété de l'Etat dont les habitants ne peuvent prétendre qu'à la jouissance, dans les mentalités le permis urbain d'habiter est considéré comme un titre foncier, l'attributaire d'une parcelle se considérant comme propriétaire d'un espace où personne d'autre que lui ne peut intervenir.

Tout est différent en ce qui concerne les espaces collectifs. En fait c'est l'étude même des comportements et des stratégies qui permet de comprendre qu'en fait, ces espaces sont le plus souvent définis en négatif. Une route n'est pas avant tout une voie de passage comme on pourrait le penser : c'est un espace non attribué, et donc non construit. Il n'y a pas d'autorité particulière qui s'exerce dessus, elle n'appartient à personne, donc elle appartient à tout le monde, c'est-à-dire à chacun. Nous verrons qu'il est d'ailleurs très difficile, pour les autorités municipales, d'imposer une gestion harmonisée de ces espaces, tant il est admis, dans les quartiers, que chacun y fait ce qu'il veut. Quelques exemples précis de pratiques citadines permettront de mieux comprendre le fonctionnement de cette gestion originale

C'est dans l'observation quotidienne des quartiers que l'on peut analyser la naissance d'un espace de circulation. Nous prendrons deux exemples à Pissy (sortie de la ville, route de Bobo) et à Dassassogho (sortie de la ville, route de Niamey). Dans les deux cas, il s'agit de quartiers très périphériques, où l'espace privé est en voie d'appropriation effective. L'ancien village de Pissy a été intégré à l'agglomération Ouagalaise et loti récemment, par tranches successives, entre 1982 et 1988. Il y a cinq ans, c'était encore un village de brousse, avec quelques espaces lotis. Les routes n'ont à aucun moment été tracées sur le terrain. On a réalisé des opérations de lotissement avec attribution

de parcelles. En fait, cela consiste à tracer sur le papier les parcelles en laissant des espaces vides entre les îlots. Lors de la confrontation du papier avec la réalité, on retire les parcelles qui sont absolument inconstructibles (fond de marigot...) et on attribue le reste. En fait l'organisation véritable du plan de distribution ne peut apparaître qu'une fois que toutes les parcelles sont construites. Avant cela, on continue de circuler sur les espaces libres, les routes se créent par l'usage, jusqu'au jour où l'on voit des briques empilées au milieu de la route, et c'est là qu'on se rend compte que la "route" passait sur la parcelle. La route est alors déviée et ainsi de suite jusqu'à occupation totale des lieux, jusqu'au moment où l'on retrouve sur le terrain le damier du plan.

Il est particulièrement intéressant d'observer la déviation d'une route si celle-ci était bien ancrée dans l'usage des habitants du quartier : il y a une sorte d'affrontement tacite entre l'attributaire de la parcelle qui doit bien construire, et les usagers qui veulent continuer à utiliser leur itinéraire. Si la parcelle peut être construite rapidement, l'attributaire "fait le forcing", met en place un barrage de pierres et de fils de fer, construit ensuite rapidement, les usagers sont pris de vitesse. Mais, si l'attributaire n'a pas les moyens de construire son mur très vite, les pierres sont poussées, les fils de fer écartés, puis retirés, et le droit de passage revient aux usagers... qui circulent alors en évitant les briques et tas de sable déposés sur la parcelle.

Petit à petit, le dessin des voies surgit, parfois à la grande surprise des habitants. Ainsi, à Pissy, il y avait un accès au quartier, à partir de la route de Bobo. Il s'agissait d'un accès qu'on avait toutes les raisons de penser "officiel", puisqu'il était matérialisé par un panneau "stop", une langue de goudron, et qu'il était emprunté par les cars de la régie X9¹. En fait, en septembre 1990, les habitants ont eu la surprise, après avoir déjà vu une partie de leur "route" occupée par la construction d'une boulangerie, de se voir carrément interdire l'accès au quartier par cette voie qui passait sur des parcelles brusquement mises en valeur à la suite des mises en demeure du début de l'année 90². Ainsi, un espace de

¹ Régie de transports en commun d'Etat.

circulation naît entre les constructions. C'est avant tout un espace "non construit".

Ce principe de définition en négatif des espaces collectifs reste marqué dans le paysage. Dans tous les quartiers, on trouve des arbres au milieu des routes non goudronnées, (même dans les cités construites par l'Etat comme les 1.200 logements). Ces arbres font tellement partie du paysage, leur présence est tellement normale que les habitants ne la remarquent plus, on ne considère pas ça comme curieux, et ils servent de point de repère. Ils peuvent poser problème dans certains cas de voies étroites : à Dassassogho, par exemple, il y avait un arbre au bord d'une voie assez large. Brusquement, depuis mai 1990, on se rend compte que la voie est une série de parcelles non construites : un des attributaires est en train de creuser les fondations et l'on constate maintenant que l'arbre est en fait au milieu du passage, par ailleurs très étroit. Quand le mur sera construit, il sera très difficile de passer en voiture dans l'espace restant. Il semble bien que personne ne puisse prendre l'initiative d'abattre ces arbres. Dans la plupart des cas, ils ne sont pas gênants pour les riverains, et il est exceptionnel que ceux-ci entreprennent des actions groupées de gestion de ces espaces collectifs.

Les stratégies des citoyens restent en effet individuelles. Les arbres au milieu de la route ne sont retirés que s'ils gênent les propriétaires d'une parcelle. Les difficultés techniques d'abattage font qu'on ne s'y résout que si on ne peut pas faire autrement : on a pu ainsi observer à Pissy le cas d'un attributaire de parcelle qui a dû prendre sur lui pour faire abattre les deux arbres qui étaient situés devant la porte du garage qu'il était en train de construire. Le reste de sa rue reste difficilement praticable en voiture à cause des arbres et des ravins. Les riverains se débrouillent individuellement, chacun faisant ce qu'il peut pour trouver un itinéraire praticable pour rentrer chez lui.

² Au début de l'année 90, le gouvernement a rappelé à l'ordre tous les attributaires de parcelles qui n'avaient encore mis leur parcelle en valeur (menace de confiscation en cas de non construction dans un délai de six mois).

Espace collectif, espace de chacun.

La route étant un espace défini en négatif, il semble n'y avoir aucune autorité qui s'exerce dessus, personne ne se sent responsable, et chacun y fait ce qu'il ne veut pas faire dans sa propre cour :

- Ce qui est sale : on y jette les ordures, les eaux usées, évacuation de la douche (= toilettes), on urine "au hasard", on défèque même parfois (en particulier les enfants, surtout au abords des écoles). On voit ainsi naître dans certains endroits de véritables décharges à ordures que les autorités n'arrivent pas à éradiquer. On y brûle les feuilles ramassées dans la cour (impensable d'y les brûler les dans sa propre cour : on ne fait ça que dans la rue) et on retrouve un peu partout des petits tas de feuilles à demi-consumées qui attirent le dépôt d'autres types d'ordures
- Ce qui est encombrant : on entrepose les briques, le sable, les pierres de latérite pour construire chez soi, on construit des hangars pour les commerce, on fait des terrasses de bars.
- Ce qui est sociabilité non liée à un individu : si une activité sociale est liée à la personne de x ou y, on se rend au domicile de ce dernier, mais il y a une multitude d'activités sociales qui sont de simples rencontres, liées à un lieu plus qu'à un individu, et qui se réalisent dans les espaces collectifs : causeries simples, jeux de dames ou de waré³, installations de petits étalages de vente dont la fonction est plus sociale que commerciale. Un bon exemple de ces activités est un karité situé au milieu d'une voie de Wemtenga. La circulation s'est spontanément déviée d'un seul côté de l'arbre, et on retrouve à son ombre ces activités sociales : les femmes y pilent le mil en groupe, on y "cause", on y vend quelques tomates, du cube maggi, de l'ail et du soumbala⁴.

³ Terme mooré désignant un jeu de société (deux joueurs) et qui est très traditionnel en Afrique de l'Ouest.

⁴ condiment traditionnel à base de néré et qui est utilisé dans les sauces comme renforçateur de goût.

On assiste ainsi à un double phénomène d'exclusion/appropriation des espaces collectifs. Jeter ses ordures, y faire déverser systématiquement ses eaux usées, procède en effet des deux attitudes : ces espaces deviennent marginaux de la cour à laquelle ils sont en fait liés.

Dans certains cas extrêmes on assiste à de véritables formes d'appropriation collective ou individuelle qui n'ont rien à voir avec la finalité originale de ces espaces. Le cas le plus classique de l'appropriation "collective" est la transformation d'une voie de communication en marché. En général, cela ne dépasse pas les quelques étalages en bordure de route. A Gounghin, c'est un véritable problème. C'est un quartier relativement ancien. Le marché officiel est situé au bord de la route de Bobo et un espace précis lui est alloué. Ce marché fonctionne très bien car le quartier est éloigné du centre, et les produits sont variés et à des prix très compétitifs. Le succès du marché officiel a induit la création d'un marché "satellite" tout autour avec une extension particulièrement importante vers l'ouest. Les voies d'accès sont maintenant complètement bloquées par des petits commerçants qui s'installent en toute illégalité. Au départ, simple panier, aujourd'hui, ils laissent leurs tables la nuit. Le jour, les riverains ne peuvent plus accéder à leur domicile qu'en se faufilant à pied, enjambant les étalages; la nuit, à partir de 18 heures, l'accès en mobylette devient progressivement envisageable et à partir de 20 heures, on peut même arriver devant sa porte en voiture.... Les riverains se sont plaints, les militaires et les C.R.⁵ interviennent régulièrement et sans ménagement. Le marché clandestin renaît aussitôt. Le raisonnement est le suivant : la route n'appartient à personne, donc je peux m'y installer. L'idée qu'une route serve à circuler étant une idée étrangère au petit commerçant.

L'appropriation individuelle prend des formes plus variées, les plus courantes étant le stockage de matériaux de construction devant sa porte. Il s'agit alors de formes d'appropriation **temporaires** et liées à la proximité de la cour (alors que dans le cas du marché du Gounghin, les commerçants ne sont pas les riverains!). Bien entendu le "temporaire" peut s'étendre. Il y a des tas de briques qui sont restés tellement

⁵ Comités Révolutionnaires, autrefois, CDR Comité de Défense de la Révolution.

longtemps que celles-ci sont à demi détruites par les intempéries. Mais l'idée n'est pas une extension privée.

En revanche, on assiste parfois à une véritable appropriation de longue durée des espaces collectifs non utilisés apparemment. Dans les quartiers il n'est pas rare de voir des cultures intra-urbaines en saison des pluies. Qu'un bout de terrain conserve un peu d'humidité, et l'on évite d'y circuler; il est alors reconverti en cultures. Il s'agit généralement de culture de mil ou de sorgho, parfois de gombo⁶. Les terrains non occupés près de la poste de la Zone du bois⁷ sont ainsi cultivés chaque année par les gardiens des immeubles. Dans les quartiers, se sont des espaces de quelques mètres carrés qui sont ainsi cultivés. A Dassassogho, en pleine zone lotie (mais non encore complètement construite), on trouve de véritables champs d'arachide cultivés par les riverains.

L'hivernage 90 ayant été particulièrement mauvais, ces cultures sont beaucoup plus rares cette année, ce qui laisse penser que cette pratique relève de la mise à profit d'une opportunité favorable plutôt que de véritable stratégie.

En revanche, dans les zones non encore loties, où il reste des formes d'habitat spontané, nous avons pu repérer de véritables stratégies d'appropriation de terre "agricole". Ainsi, dans le secteur 14, sur le bassin versant du marigot de Ste Camille, une famille a construit un petit barrage de dérivation (parpaings et pierres de latérite) pour empêcher l'eau de raviner un espace de 25 m² environ. En fait, cet endroit correspond à un ancien dépotoir et les gens ont remarqué que la terre y était particulièrement fertile, mais régulièrement ennoyée par la nappe d'eau lors des fortes pluies. Il suffisait de contrer cet inconvénient pour bénéficier de terres cultivables. Ce devrait être normalement une voie de passage, mais cette dernière, en tant qu'usage, a été repoussée au bord extrême du ravin.

"CE N'EST PAS A MOI DE FAIRE"!

⁶ plante à sauce

⁷ La zone du bois est Le quartier résidentiel de Ouagadougou.

Ce qui caractérise en fait la gestion des espaces collectifs, c'est qu'il n'y a jamais (sauf exception rarissime) de prise en charge **collective** des habitants. On rejette tout sur l'Etat qui est censé être responsable. Le seul environnement qu'on puisse prendre en charge est celui qui vous est attribué : la parcelle, ou celui qu'on s'approprie comme dans le dernier exemple. C'est l'habitude, chacun utilise le "système D" pour résoudre ses problèmes, tel cet habitant de Pissy qui a dû essayer plusieurs méthodes avant d'arriver à détourner le cours du marigot qui coulait dans sa parcelle (vers des terres non mises en valeur : parcelles voisines et voie publique).

Pourtant, vivre à côté d'un tas d'ordures, au milieu des eaux usées n'est ni bon pour la santé ni agréable (certains doivent patauger dans les eaux usées pour rentrer chez eux en saison des pluies, mais on laisse tel que parce que ce n'est pas chez soi). On a en fait une conception très étroite du cadre de vie : En amont du marigot de Sté Camille, une maison a été abandonnée parce que le ravin est en train de reculer dessous. En aval, une partie des maisons des "1.200 logements" a été construite sur des parcelles en bordure d'un ravin adjacent qui recule. Il n'y a eu aucune tentative pour arrêter la progression du ravin de quelque manière que ce soit (ce qui était pourtant possible compte tenu de la faible vigueur du marigot et de la topographie des lieux) : tant que c'est en dehors de la parcelle, ça ne regarde pas les habitants, et quand c'est dedans, il est trop tard. Dans certains cas, on essaye de freiner la progression, à court terme, et individuellement, en barrant la tête du ravin naissante, ou en renforçant les rives sapées (école secteur 14). Cela ne fait que dévier le problème chez le voisin en alimentant en éléments érosifs la partie aval du cours d'eau. On peut remarquer cependant des aménagements qui semblent collectifs : le ravin est, par endroits, très profond, et gêne considérablement la circulation, même à pied. Le "génie créateur" des habitants s'est alors "libéré"⁸ et ils ont construit des ponts de fortune : vieilles carcasses de voiture, bouts de bois, permettent de passer d'une rive à l'autre. Ces ponts sont régulièrement emportés par les pluies et reconstruits par les habitants. En ce qui concerne les préparatifs, "les gens se sont mis d'accord" il est cependant difficile de

⁸ "Libérer le génie créateur Burkinabè" est devenu un mot d'ordre depuis 1983.

savoir s'il y a eu organisation collective et travail systématique ou si cela a été réalisé au gré des opportunités rencontrées par les habitants.

D'AUTREFOIS A DEMAIN

Il est en fait très rare de voir une véritable organisation d'ensemble pour gérer les espaces collectifs. Pourtant, on retrouve sans cesse dans le discours-souvenir de la génération de ceux qui étaient enfants aux indépendances, la présence de petits travaux collectifs qu'on confiait aux enfants : "le dimanche, on curait les caniveaux, on nettoyait les voies. Que font les enfants aujourd'hui ?"

On peut raisonnablement se demander si ce laisser-aller dans la gestion des espaces collectifs ne vient pas en fait de la désagrégation progressive des structures d'encadrement traditionnelles. Il faudrait pouvoir réaliser une étude comparative très fine avec ce qui se passe en milieu rural, tant du point de vue de la gestion, que de celui de la fonction des espaces. Mais on peut d'ores et déjà remarquer que là où une structure d'encadrement forte manifeste encore sa présence, les excès sont évités. Ainsi, à Wemtenga, le marché a brûlé à la suite d'une bagarre dans un cabaret (les hangars étaient en paille). Une enquête réalisée le lendemain du sinistre a permis de souligner que personne ne savait ce qu'il allait faire : "tout dépend de ce qu'on nous dira". "On", étant à la fois les CR, très présents dans ce quartier, et le chef de terre de Wemtenga. Il était inenvisageable de prendre une initiative quelconque sans l'accord du chef de terre et des CR. Le marché est un lieu à la fonction précise, pas de désordre comme à Gounghin (l'endroit est moins réputé, plus petit). Le pouvoir des autorités locales est cependant limité : il n'y a manifestement aucune coordination des travaux d'entretien des voies "de circulation" du quartier dont certaines sont absolument impraticables en voiture en saison des pluies.

Une tentative intéressante de gestion des espaces collectifs a été faite dans la première tranche des 1.200 logements⁹. Les premiers attributaires, peu nombreux, et devant faire face à des problèmes de finition des maisons, avaient décidé, lors de la première assemblée générale avec le comité de gestion des Cités, de s'organiser en six îlots, qui auraient chacun un représentant se chargeant des relations avec le comité. Cette association d'habitants devait intervenir pour tout ce qui concernait la collectivité. Des six îlots il semble qu'un seul ait une association qui fonctionne effectivement et efficacement : on paye une petite cotisation de 100 F.CFA par foyer pour les événements heureux (mariages, baptêmes) ou malheureux (décès), on a décidé d'aménager les espaces libres entre les maisons (il y a par endroit de grandes places en cul de sac qui sont censées être des espaces verts sur le papier). L'idée d'une collecte pour acheter les plantes et d'un entretien collectif a été arrêtée (mais non encore réalisée, faute de moyens). Surtout, le représentant est intervenu plusieurs fois auprès d'habitants qui commençaient à déverser leur eaux usées dans la rue au lieu de les vider dans leur fosse, ou qui, au lieu de creuser un petit caniveau, avaient trouvé plus simple de faire un trou dans le mur mitoyen pour que les eaux de pluies s'écoulent chez le voisin.

Après un an et demi, le succès de cette organisation est évident, et il reste à souhaiter que son dynamisme ne s'effrite pas. Dans un quartier complètement rasé et reconstruit à neuf, dont la population est exclusivement constituée de salariés (qui ont a priori un esprit plus individualiste que les habitants initiaux), ils ont réussi à recréer une association efficace permettant une gestion commune et harmonieuse des espaces qui deviennent véritablement collectifs : pas de mare insalubre, de détritus, mais plutôt un début de pelouse le long des murs, des plantations d'arbres au bord de la route.

Il conviendrait bien entendu de suivre de très près le devenir de cette association et de ses activités : dans aucune autre cité rien de semblable n'avait été tenté. Et dans la deuxième tranche où les problèmes

⁹ Cette série de villas pour fonctionnaires a été réalisée en deux tranches : 200 villas environ occupées à partir de mars 1989, puis 1.000 autres occupées à partir de janvier 1990.

sont parfois cruciaux (murs emportés par les pluies, recul des ravins), il semble que les attributaires, plus nombreux, et arrivés en ordre dispersés n'aient pas un instant songé à se regrouper pour essayer de s'organiser. Le grand nombre, l'arrivée très échelonnée des habitants (tous ne sont pas encore installés) expliquent en partie cela.

Il semble donc en fait très difficile de montrer le cas de la première tranche comme un modèle dont il faudrait s'inspirer, tant la réussite de ce genre d'entreprise ne tient, le plus souvent, qu'à peu de chose, comme la forte personnalité d'un ou deux habitants. Il semblerait plus judicieux de s'appuyer sur la pratique individuelle de gestion de l'espace. Chacun est capable de déployer beaucoup d'énergie et d'imagination pour aménager l'espace de sa parcelle ou ce qu'il s'est approprié de l'espace collectif.

Ainsi, aux 1 200 logements, toutes le cours de la première tranche sont de véritables forêts vierges, les cours de la seconde tranche qui viennent de connaître leur première saison des pluies suivent le même chemin. Certains n'ont pas hésité à planter en pleine saison sèche, même s'ils devaient dépenser une fortune pour acheter l'eau d'arrosage en barriques. En revanche, les "espaces verts" définis dans le plan de la même cité sont d'immense étendues de latérite dénudée ne permettant que le ramassage des petits cailloux ou du sable. Ce sont paraît-il de futurs espaces verts destinés à être plantés d'arbres (qui arrosera et entretiendra ?). Les riverains ne sont pas pressés de voir l'opération se réaliser à cause de l'insécurité qu'une si grande étendue de terrain non découvert semblerait impliquer (un autre "bois de Boulogne"¹⁰?).

En revanche, toutes les personnes rencontrées seraient prêtes à planter des arbres et à les entretenir si elles pouvaient en profiter, c'est-à-dire aller librement s'installer à leur ombre pour causer, ou jouer au damier, sans risquer de se faire chasser, sans craindre de voir leur travail détourné au profit d'un attributaire de dernière minute ou rasé par les bulldozers (ce qui s'est passé en mai/juin dernier).

¹⁰ Forêt classée autrefois à la périphérie de la ville, aujourd'hui intégrée à l'agglomération et qui est le refuge des délinquants de Ouaga.

Lorsqu'on voit les efforts démesurés des habitants des "1.200" pour remplir de verdure leur cour exiguë, on peut se demander si rendre la ville verte ne passerait pas par l'**attribution**¹¹ de parcelles plus grandes : en quelque sorte, "privatiser les espaces verts". Le but est de limiter l'effet de la sahélistation plutôt que d'instituer des espaces récréatifs de promenade (aller faire un tour au square est une idée Parisienne, pas Ougalaisse).

Privatiser la responsabilité de gestion des espaces collectifs semble être la seule solution dans un monde où l'Etat a déjà tellement à faire avec les tâches qu'aucune personne physique ne peut prendre en charge : "tracer les routes¹²", creuser les caniveaux, construire les ponts en dur, etc. Aux habitants d'être responsables vis à vis d'eux-mêmes et des voisins, mais aussi vis à vis des autorités en cas d'accident ou d'opération de "sensibilisation" ou de répression.

Un sentiment de responsabilité individuelle est beaucoup plus facile à créer et à stimuler qu'un hypothétique et très théorique "sens civique", d'autant que les structures d'encadrement traditionnelles voient leur pouvoir s'affaiblir progressivement. Ici, même dans une administration, ce sont avant tout les relations **humaines** qui comptent. Rien ne peut être fait si l'on ignore ce précepte élémentaire.

¹¹ On ne plante due si on est propriétaire, et cela se fait de plus en plus, et dans tous les milieux.

¹² Terminologie Ouagalaise pour désigner l'opération qui consiste à niveler au bulldozer après avoir abattu les arbres gênants.

SITUATION DES QUARTIERS SPONTANES A BAMAKO -CAS DE DJIKORONI- DJENEKABOUBOU.

DEYOKO Abdoulaye
République du Mali

Dans les grandes villes d'Afrique, les populations, qui s'installent dans les zones non viabilisées ont conscience de leur situation de précarité. A Bamako, le nom de certains quartiers est révélateur de cet état de fait. En effet, on peut citer "Dantèmè" (où on ne dure pas) "Sossorobougou" (assis provisoirement) etc.

Dans certains cas, la ville s'étend jusqu'aux villages limitrophes et les englobe, le nom du chef de village devenant celui du nouveau quartier (spontané) : Daoudabougou, Bakaribougou, Missabougou, Djénékabougou (objet de cette étude) etc. Dans tous les cas, les nouveaux venus ou les personnes installées dans cette nouvelle situation sont conscientes de cette situation.

L'appropriation de cet espace ne se fait pas d'une manière passive, le problème est comment construire un toit malgré la vigilance du service de l'Urbanisme ? Certains vont jusqu'à construire la nuit, après avoir acheté le terrain aux premiers occupants. L'étude du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Bamako a fait ressortir que l'habitat spontané occupe plus de 31% des terrains urbanisés du District de Bamako pour 35% de la population totale. Ce qui est énorme!

A Bamako, on entend par quartier spontané un quartier non loti ne pouvant donc pas bénéficier des équipements comme l'eau et l'électricité. Face à une telle situation les propositions du schéma Directeur élaboré en 1979 et repris en 1983 sont :

- des lotissements d'enclavement en vue de limiter l'extension du phénomène;
- des opérations de réhabilitation en vue d'améliorer les conditions de vie des populations dans les quartiers spontanés et de leur permettre l'accession à la propriété foncière.

Cet exposé, dans la forme présente, est la synthèse d'une étude de réhabilitation d'un quartier spontané, Djénékabougou, dont les habitants, malgré leur état de pauvreté, ont payé l'étude afin d'être reconnus par les pouvoirs publics.

Après un bref survol de la situation du spontané à Bamako, nous nous sommes étendu sur le cas du quartier de Djénékabougou qui fait ressortir une réalité commune à presque tous les quartiers spontanés.

I. LA SITUATION DU SPONTANÉ A BAMAKO

L'étude du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme faite en 1979 et reprise en 1987 a fait ressortir, l'existence d'une situation alarmante à Bamako, capitale du Mali : l'existence de 700 ha d'habitat spontané localisés dans les six communes de la ville de Bamako.

A. Evolution de la population de Bamako

Avant d'entrer dans les détails en ce qui concerne l'habitat spontané, faisons un tour d'horizon de l'évolution de la population de 1976 à 1990 avec une projection à l'an 2000.

Le taux de croissance de 6,4 % a été obtenu à partir des résultats de l'enquête démographique du Mali menée en 1985 par la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique.

Les projections donnent le tableau ci-après :

Années	Populations	Accroissement par rapport à 1976
1976	419.239	-
1985	710.339	291.100
1986	755.801	336.562
1990	968.902	549.663
2000	1.801.419	1.382.180

Il est intéressant de faire ressortir la répartition de cette croissance entre les six communes de la ville; ceci nous permettra, de voir par la suite la situation du spontané et son évolution à travers la ville.

Communes	Population				Taux d'accroissement annuel en %
	1976		1985		Annuel
	Effect.	%	effect.	%	
Commune I	51.588	12,3	126.533	17,8	11,13
Commune II	90.895	21,7	131.707	18,6	4,46
Commune III	93.092	22,2	100.422	14,1	0,90
Commune IV	92.867	22,1	120.979	17,0	3,16
Commune V	58.608	14,0	132.327	18,6	10,06
Commune VI	32.189	7,7	98.371	13,9	14,05
ensemble du district de Bamako	419.239	100	710.339	100	6,4

Ce tableau appelle les commentaires suivants :

Certaines Communes de Bamako ont vu leur population s'accroître de manière significative entre 1976 et 1985. Ce sont les Communes VI avec un taux d'accroissement de 14,5, V. avec un taux d'accroissement de 10,06 et I. avec un taux d'accroissement de 11,13.

Par contre, d'autres Communes ont connu des taux d'accroissement inférieurs à la moyenne et le taux le plus faible a été celui de la Commune III (0,90%).

La répartition de la population entre les différentes communes a sensiblement varié entre 1976 et 1985.

La Commune VI, qui représentait 7,7% de la population totale en 1976 passe à 13,9% en 1985. Les chiffres varient de 14 à 18,6% pour la Commune V et de 12,3 à 17,8% pour la Commune I. En revanche, le poids relatif des autres communes décroît au cours de la période (de 21,7% à 18,6% pour la Commune II, de 22,2% à 14,1% pour la Commune III et de 22,1% à 17% pour la Commune IV).

Ces variations s'expliquent non seulement par l'augmentation de la population mais aussi, et surtout, par le mouvement de la population entre les communes. Nous verrons par la suite, dans le cas de Djénékabougou, à quelle date la population est arrivée à Bamako et à quelle période elle s'est installée dans le quartier. Ajoutons aussi que les communes qui disposent de très peu de zones d'extension ont enregistré les taux de croissance les plus faibles comme c'est le cas pour les communes II, III, et IV.

B. La répartition de l'Habitat spontané a l'intérieur de la ville.

Le tableau ci-après extrait du SDAU de Bamako illustre la situation et fait ressortir les différences de dynamisme démographique entre les communes. Il ressort de ce tableau que :

- 1) L'accroissement de la population dans le District provient, en plus de l'apport migratoire, de l'excédent des naissances sur les décès sur lequel nous reviendrons dans le cas précis d'un quartier spontané.
- 2) Entre 1979 et 1983, la superficie de l'habitat spontané dans le district de Bamako est passée de 757 ha à 1 764 ha soit une augmentation de 133%.
- 3) Les communes qui accusent un fort taux de croissance sont celles qui avaient de grandes réserves de terrain comme :
 - La commune VI où la superficie de l'habitat spontané a été augmentée de 366 ha en 1983 soit 293% par rapport à 1979.
 - La commune V où elle a été augmentée de 274 ha soit un taux d'augmentation de 180% par rapport à 1979.
 - La commune I, enregistre un taux d'augmentation de 81% entre 1979 et 1983, soit 257 ha.
 - La commune IV présente une situation particulière : elle s'est très peu densifiée mais, compte tenu de l'existence des espaces libres, l'occupation a été importante : 110 ha en plus en 1963 soit 132,5% par rapport à 1979.

SITUATION DE L'HABITAT SPONTANÉ DANS LE
DISTRICT DE BAMAKO ENTRE 1979 ET 1983. (LES
SUPERFICIES SONT EN HECTARES). SOURCE : SDAU.

Localisation	Non du quartier ou du village	Superficie en 1979	Superficie en 1983	Augmentation	Observations
COMMUNE I	.Bobolougou	4	15	11	-
	.Fadjiguila	75	170	95	A évolué après 1983
	Dioumazana				
	.Nafadji	5	5	-	-
	.Banconi	220	360	140	a évolué après 1983
	.Korofina Sud	13	24	11	-
	ENSEMBLE	317	574	257	
COMMUNE II	.Bakaribougou	18	18	-	-
	.Spontané TSF	10	10	-	-
	.Spontané du .Sud				
	Hippodrome et Banconi	2	2	-	-
	.Spontané entre Hippodrome Banconi	8	8	-	-
	.Bougouba, face ITEMA	5	5	-	-
	ENSEMBLE	43	43	0	0
COMMUNE III	.Sokonafing et Koulouba village	20	20	-	-
	.Point G village	8	8	-	-
	.Samé	9	9	-	-
	ENSEMBLE	37	37	-	-
COMMUNE IV	.Sébéninkoro	62	158	96	A évolué après 1983
	.Kakabanbougou	10	10	-	-
	.Abdoulaye Bougou	6	20	14	a évolué après 1983
	.Lassa	5	5	-	-
	ENSEMBLE	83	193	110	-
COMMUNE V	.Sabalibougou	95	220	125	a évolué après 1983
	.Garantiguibougou	-	25	25	a évolué après 1983
	.Spontané au Sud de Bako-Djikoroni	8	38	30	a évolué après 1983
	.Spontané au Nord- Ouest de Bako- Djikoroni	15	15	-	-
	.Zones spontanées de Daoudabougou	34	120	86	a évolué après 1983
	.Spontané au Sud- Ouest de Kala- Ban-Goura	-	8	8	-
	ENSEMBLE	152	426	274	0
COMMUNE VI	.Niamakoro	45	220	175	a évolué après 1983
	.Spontané près de l'I.J.A.	16	32	16	a évolué après 1983
		11	42	31	-
	.Sckorodji	17	17	-	-
	.Dianékéla	8	8	-	-
	.Missabougou	12	12	-	-
	.Yirimadio	16	160	144	a évolué après 1983
	.Sénou village				
	ENSEMBLE	125	491	366	
	TOTAL	757	1.764	1.007	

La superficie de Sénou village en 1983 est approximative;
elle a été obtenue par interpolation à partir de ses
superficies de 1979 et de 1986.

C. Les raisons de la croissance de l'habitat spontané à Bamako

Les raisons ont été minutieusement analysées par l'étude du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme. On peut citer :

- La pérennité du mouvement de l'exode des populations rurales vers la ville de Bamako pour des raisons économiques et d'emploi;
- L'inobservation, par les pouvoirs publics et les communes, des dispositions du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme concernant le remplacement, dans les limites de 1979, des quartiers spontanés par des lotissements classiques qui devraient freiner l'extension de ces quartiers sur les terrains libres des environs;
- Le manque de rigueur de la part de l'Administration à l'endroit des occupations illicites des terrains de l'Etat et des constructions non autorisées à l'intérieur de la ville. La violation des dispositions de l'autorisation de construire est devenue une pratique courante;
- La suspension des opérations de lotissement classiques décidée en 1979 par les pouvoirs publics en vue de les remplacer par des opérations de parcelles assainies a engendré un besoin énorme en parcelles d'habitation dont la satisfaction n'a pas été assurée par le circuit officiel;
- Le renchérissement du coût des loyers dans les anciens quartiers de la ville a poussé beaucoup de résidents à chercher un logement dans les quartiers spontanés. L'étude de Djénékabougou montre clairement cette situation;
- La spéculation sur les terrains destinés à l'habitat spontané s'est considérablement développée à Bamako. En effet, cette activité est devenue une réelle source de revenus pour une catégorie de citoyens. Il n'est pas rare de constater que certains responsables locaux encouragent cette spéculation pour en tirer un profit personnel;
- Le poids politique que représente actuellement un quartier spontané est aussi une des raisons de leur expansion. Il est à remarquer que dans chacun de ces quartiers, les populations sont organisées à l'image de celles des autres quartiers de la ville. Elles militent au sein des comités et sous-sections du Parti, de l'Union des Femmes et de l'Union des Jeunes. En outre, elles disposent d'associations de parents d'élèves.

D. Les problèmes liés à l'habitat spontané.

D'après les analyses antérieures, il apparaît que l'importance de l'habitat spontané dans le District de Bamako est perceptible sur le double plan spatial et démographique. Nous avons vu qu'en 1983 les quartiers spontanés représentaient environ 31% de la superficie urbanisée de Bamako et abritaient près de 35% de la population.

Les autres problèmes sont :

- La remise en cause des documents de planification urbaine par les autorités elles-mêmes par l'affectation d'une manière non coordonnée de l'espace urbanisable.
- L'absence notoire de réseaux de voirie, d'eau potable et d'électricité dans les quartiers (surtout périphériques). L'hygiène du milieu est généralement précaire à cause de l'absence d'un système adéquat d'assainissement (caniveaux, fosses septiques etc.).

II. DJIKORONI DJENEKABOUGOU

Dans un premier temps, il y a lieu de faire une présentation géographique sommaire du quartier : Djikoronni Djénékabougou est limité au Nord par l'Institut Marchoux et l'Eglise Catholique, à l'Ouest par Dontimé, à l'Est par Djikoronni Foulah et au Sud par le Fleuve Niger.

De 1975 à 1978, Dontimé I et II, Djikoronni Foulah et une bande située au sud de Djénékabougou furent lotis. Ainsi, Djikoronni Djénékabougou s'est retrouvé entouré de quartiers à statut régulier et est devenu un quartier d'habitat spontané.

A. Le quartier

Il serait difficile de parler d'une typologie de l'habitat dans un quartier tel que Djikoronni Djénékabougou, où il n'y a que peu, voire pas du tout de variation dans la structure et l'organisation du bâti et du niveau de service offert par son environnement. Djikoronni Djénékabougou, comme tout quartier d'habitat spontané est extrêmement peuplé : 12 000 habitants soit 6% de la population de la Commune IV. L'habitat s'est développé de façon très anarchique : ruelles étroites et tortueuses, mauvaise accessibilité des parcelles, maillage irrégulier.

Il y a lieu de rappeler que ce quartier a été fondé par des malades venus de l'Institut Marchoux. De ce fait, l'acquisition de la

parcelle s'est faite selon le droit traditionnel, auprès du chef de village, qui reconnaît un droit d'occuper. Mais, plus récemment, on assiste à des recoupements de parcelles et à des "ventes" directes entre l'occupant et le nouvel arrivant. De la sorte, les lots deviennent généralement inférieurs à 500 m² et les densités varient de 150 hbt/ha à 250 hbts/ha.

Djikoroni Djénékabougou n'a pas le niveau d'un quartier urbain; les services sont quasi-inexistants; les populations souffrent aussi bien du manque d'équipements pour permettre un minimum d'assainissement que d'installations pour l'électrifications et l'adduction d'eau.

1. Assainissement

L'on ne peut guère parler d'assainissement collectif à Djikoroni Djénékabougou car il n'existe aucun réseau d'égoûts. Les populations utilisent des techniques individuelles, latrines, fosses, pour l'élimination des eaux usées, pour les eaux ménagères, l'évacuation se faisant soit dans des puisards (dont la majeure partie se trouve à l'extérieur de la concession), soit dans la rue, ou dans les caniveaux. Il est à noter que, dans de nombreux cas, les rejets s'effectuent de façon très insalubre. Il se forme de vastes zones d'épandage aussi bien dans les cours que dans les rues. D'une manière générale, 7,8% des ménages utilisent des puits perdus pour l'évacuation des eaux usées, 4,6% les caniveaux ; 84,4% les rejettent dans la rue, et 3,2% des ménages les déversent dans la cour, d'où formation de mares stagnantes.

En ce qui concerne les latrines, 60,7% des ménages ont des installations en bon état, 37,7% en mauvais état et 1,6% des ménages n'ont pas signalé l'existence de latrine. A noter qu'en général, l'on rencontre les latrines en bon état dans les concessions habitées par les propriétaires eux-mêmes.

2. Drainage

Le quartier est totalement dépourvu de réseau de drainage. L'écoulement des eaux se fait par les sillons naturels ou ceux pratiqués par les habitants. L'évacuation des eaux de ruissellement pose très souvent de graves problèmes. Les ruelles déjà très étroites, tortueuses et impraticables le plus souvent, deviennent des bourbiers au moment de la saison des pluies.

3. Ordures ménagères.

Les ordures ménagères sont collectées sous les formes suivantes :

- Poubelles individuelles : environ 78% des ménages enquêtés disposent de poubelles individuelles (de vieux seaux ou de vieilles bassines ou de vieux paniers). L'on en a dénombré 968. Il faut souligner que les propriétaires utilisent en général plus de deux poubelles.
- Dépôts aménagés ou autorisés se situant soit vers le centre de santé soit vers l'usine céramique, soit vers la zone de l'ancienne aérogare. Ces dépotoirs sont en nombre très insuffisants et la collecte ne se fait pas de façon régulière. Environ 54% des ménages amènent leurs ordures aux dépotoirs.
- Caissons et dépôts sauvages : très peu de ménages ont la possibilité d'utiliser les caissons. Il n'y a que 4,5% des ménages qui ont recours au caissons (généralement ceux qui ont les caissons à proximité de leur habitation). Quant aux dépôts sauvages, il en existe partout où il y a un espace vide, d'où très souvent l'encombrement des ruelles.

Il est à signaler que 3,5% des ménages brûlent les ordures dans des puits aménagés à cet effet dans la cour de leur concession. Généralement les ordures sont entassées dans la cour et ensuite transportées dans le puits pour y être brûlées. Pour les ménages ne se trouvant pas à proximité des caissons et des dépotoirs, les ordures sont enlevées et transportées par les femmes et les enfants. le transports se fait alors, soit avec des charrettes et/ou des "pousse-pousse", contre paiement, soit dans des seaux portés par les femmes et les enfants eux-mêmes. L'on a remarqué qu'une bonne partie des ordures est acheminée vers les champs et jardins potagers pour les ménages qui s'adonnent au jardinage et à l'agriculture. Là, elles sont le plus souvent brûlées. D'une manière générale, une fois les ordures enlevées et transportées vers les dépotoirs et caissons, les quelques camions de la voirie affectés dans la Commune IV à cet effet effectuent le ramassage, mais de façon très irrégulière.

B. Logement

1. Taille des logements

La taille des logements a été appréhendée à partir du nombre de pièces habitables par ménage. On trouve à Djikoronon Djénékabougou beaucoup de logements réduits à une ou deux pièces. Le processus de production de logement semble être dans ce cas partout le même : le ménage construit une première pièce pour pouvoir s'installer; le WC et un abri pour préparer les repas occupent chacun les angles du front de la parcelle. L'agrandissement du logement se fait par étapes selon les moyens.

D'une façon générale, 18,8% des logements ont moins de trois pièces 34,6% ont de trois à cinq pièces, 33,6% moins de dix pièces et 13% plus de 10 pièces. Ce qui permet de croire qu'il n'y a pas surpeuplement excessif des logements. La majeure partie des maisons d'habitation, en banco et en banco avec enduit ciment, comptent en moyenne six pièces. Par contre, les maisons à deux pièces sont plus fréquentes parmi les constructions en "dur". Il faut souligner qu'il y a des logements qui ont plus de 20 pièces (il y a en un qui compte à lui seul 30 pièces), soit 5,5% des concessions.

2. Cadre bâti

a) Schéma d'organisation

L'habitat, essentiellement en banco, est constitué le plus souvent de plusieurs pièces communicantes, organisées autour d'une cour à laquelle on accède directement. Ici, le vestibule n'existe pas. La parcelle comporte un puits collectif, des aménagements pour la cuisine à l'air libre pour la saison sèche et abrités pour la saison des pluies; un ou plusieurs WC selon la taille de la parcelle et le nombre de ménages qui y habitent. L'ensemble de la parcelle est souvent fermé par les bâtiments d'habitation. La famille élargie, sous l'autorité d'un chef de parcelle, occupe cet espace où la vie collective est intense. La cour constitue un espace semi-collectif, souvent partagé par les locataires.

Les parcelles sont très sous-équipées : cour en terre battue, absence d'aménagement autour du point d'eau, WC entretenu mais très sommaire, constitué par un trou et une fosse, vidée une ou deux fois par an, très mauvaise évacuation des eaux usées qui forment de vastes zones d'épandage dans les cours. En somme, l'ensemble constitue un habitat à la limite de l'acceptable. L'entretien est loin d'être généralisé, la lumière

rare et la ventilation insuffisante. La faveur est accordée à l'espace collectif, puisque, même par très grande chaleur, la vie se passe dans la cour, sous un abri ou à l'ombre d'un arbre.

Compte tenu de la précarité du statut d'occupation et de l'absence d'infrastructures, les propriétaires hésitent à investir le peu d'argent dont ils disposent. Tous ces facteurs n'incitent certainement pas à l'amélioration de la qualité de l'habitat.

b) Matériaux de construction.

Près de 96% des logements sont construits en banco, soit 55,2% sans renforcement et 41,3% avec renforcement en ciment (enduit). 3,5% des maisons ont des murs en parpaing. Les toitures sont en tôle, le banco et la paille ayant disparu.

On rencontre ces trois types de construction dans le quartier

:

- Les maisons en banco, type largement répandu
- Les maisons en banco avec enduit en ciment, se répandent de plus en plus et ont tendance à se généraliser.
- Les maisons en "dur", type de construction avec murs et refends en parpaings enduits, couvertes de tôle sur charpentes légères, souvent agrémentées d'un faux plafond et d'une chape de béton.

3. Equipements de logement : (situation actuelle)

Les logements ne sont raccordés ni à l'eau, ni à l'électricité.

a) Alimentation en eau

L'eau utilisée à des fins domestiques provient de plusieurs sources :

-Puits particuliers : Les habitations étant dépourvues d'eau courante, l'alimentation à partir de puits constitue le mode d'approvisionnement le plus répandu. En effet, toutes les concessions sont équipées de puits. Malgré cela, l'eau tirée du puits ne sert plus qu'à la lessive et à la vaisselle, parce qu'elle se trouve le plus souvent être polluée (à cause des eaux d'infiltration provenant des latrines qui sont en général à proximité des puits). D'ailleurs, lors des enquêtes, l'on a remarqué que bon nombre de puits étaient abandonnés et comblés. Il faut souligner que beaucoup de femmes se rendent au fleuve pour la lessive et la vaisselle.

-L'achat d'eau : L'achat d'eau, soit au porteur, soit à la fontaine constitue, à n'en pas douter, un appoint considérable pour les ménages... Les ménages ont de plus en plus recours aux porteurs d'eau pour la boisson et la cuisson des aliments. L'eau est vendue dans des bidons ou des barriques de 10 à 15 litres. Les vendeurs utilisent à cet effet des "pousse-pousse" contenant 4 à 5 barriques et tractés par eux-mêmes. La barrique coûte 10 à 15 F.CFA. Ce sont les ménages ne se trouvant pas à proximité des fontaines (la majeure partie des ménages en fait) qui achètent de l'eau aux porteurs. Sinon, les ménages situés à côté des bornes-fontaines payent directement aux responsables (surveillants ou gérants) de ces fontaines la quantité d'eau dont ils ont besoin.

-Les bornes fontaines : Elles restent en nombre très insuffisant. Le quartier en compte actuellement 5 pour 10.000 habitants, soit une borne fontaine pour 2.000 habitants. Elles fonctionnent de sept heures à 18 heures, soit 11 heures par jour. Cependant, les consommateurs doivent payer une certaine somme d'argent (20 F.CFA pour 10 litres). Il faut souligner que l'achat d'eau, surtout aux porteurs, pèse lourd dans le budget des ménages, pour la plupart faibles, voire très faibles. L'augmentation du nombre des points d'eau (voire le branchement des logements à l'eau courante) n'en a pas moins été au cours des enquêtes, l'un des souhaits les plus fréquemment exprimés par les populations. En plus de ces sources d'alimentation en eau, il existe des puits publics (au nombre de 4), sommairement aménagés. Là, l'eau est gratuite : il suffit de venir avec un seau muni d'une corde.

-Eclairage : Le quartier n'est pas raccordé au réseau électrique. Le système d'éclairage le plus utilisé est la lampe à pétrole. Il est coûteux.

c) Evacuation des eaux usées.

On entend par eaux usées, celles évacuées à partir des WC. Le quartier n'ayant pas d'égoûts, la plupart, des WC s'évacuent soit vers des fosses souvent sans étanchéité, soit vers un simple trou creusé dans la rue et déversé dans des caniveaux (ce qui est rare) ou dans le quartier, notamment en saison des pluies.

d) Les éléments du confort

-Les installations sanitaires : Si tous les logements sont munis de WC, leur équipement est des plus rudimentaires. Il s'agit, dans la grande majorité des cas, d'un simple trou creusé dans le sol et s'évacuant vers une fosse externe recouverte d'un morceau de tôle. En cas de débordement, l'eau s'évacue dans la rue et constitue une zone insalubre. Les WC ne sont pas intégrés au bâtiment; ils se situent généralement à l'entrée de la cour pour faciliter l'évacuation. Il peut

exister, dans la concession, plusieurs WC ou un seul selon le nombre de ménages qui y logent le cas le plus fréquent est le WC unique, commun à tous.

-Les installations de cuisine : La cuisine intégrée au bâtiment n'existe pas. Généralement deux endroits sont réservés à la cuisson des aliments qui se fait presque exclusivement au feu de bois : un abri ou un bâtiment réservé à cet effet (souvent une case) pour la saison des pluies et un coin de cour à l'air libre pour la saison sèche. Il faut signaler l'utilisation, dans 23,9% des ménages enquêtés, de foyers améliorés. On les trouve surtout chez les propriétaires de concession résidents et, en général, on en compte plus d'un dans ces concessions.

-Les salles d'eau : Il n'y a aucun aménagement spécial : soit le bain est pris sous un simple abri, soit dans les WC. Le quartier de Djikoron Djénékabougou n'offre manifestement pas les services que requiert un quartier urbain. Et cela sur presque tous les plans :

-Sur le plan social : le quartier manque d'écoles ou plutôt d'écoles à la portée de la bourse des ménages. Vers l'année 1960, il a été construit au bord du fleuve un groupe scolaire ne comportant que le cycle primaire. Vers 1965, le cycle fondamental (second cycle) a été ajouté au groupe. Seulement l'inscription n'est pas à la portée de la majeure partie des ménages.

-L'assistance sociale est encore en grande partie assurée par les religieuses de l'Institut Marchoux, surtout l'assistance morale.

-Sur le plan de la santé : à part l'Institut Marchoux, il a fallu attendre les années 1980 pour que le quartier soit doté d'une maternité. La PMI ne fut construite qu'en 1986. Le dispensaire a été fonctionnel à partir de 1982.

-Sur le plan de l'urbanisme : le quartier est entièrement enclavé dans un lotissement. Il présente des dangers sur le plan de l'hygiène, de la salubrité de l'habitat. Le quartier est un foyer de maladies. Par ailleurs, il est très exposé, surtout en cas de sinistre et d'épidémie.

-Sur le plan de la sécurité publique et sociale : le quartier n'offre aucune garantie. Il est le nid des bandits car les concessions ne sont pas identifiées; la prostitution y a droit de cité car, pour beaucoup de jeunes filles et de femmes, c'est un moyen rapide et "facile" d'avoir de l'argent. Il faut souligner que le manque de moyens financiers et le fait que le quartier serve le plus souvent de dortoir à beaucoup de personnes, ont favorisé l'épanouissement de la prostitution. Par ailleurs, la drogue circule assez facilement à Djikoro Djénékanbougou, les fournisseurs se servant des malades pour la faire passer et/ou pour la revendre.

En somme, le quartier souffre aussi bien du manque d'équipements permettant son assainissement que des installations pour l'électrification et l'adduction d'eau. Les problèmes inhérents à cette situation, aggravés par le mode d'habitat anarchique, sont ceux de la délinquance juvénile, de la prostitution, de la toxicomanie et de la criminalité au bout de la chaîne. Le quartier devient donc le repaire de toute sorte de criminels, délinquants, voleurs, vagabonds, drogués, etc.

C. Perception des problèmes de l'habitat par les populations ou priorités d'aménagement

On résumera dans ce paragraphe les problèmes d'habitat, tels que perçus par les populations et exprimés au cours de discussions, lors du déroulement des enquêtes-ménages. Les souhaits formulés sont de deux ordres : le premier concerne les infrastructures et les équipements du quartier, le second la demande en logements qui s'accompagne le plus souvent d'une demande de sécurité foncière.

1. Infrastructures et Equipements.

L'absence d'infrastructures, et notamment les difficultés d'alimentation en eau potable, sont parmi les préoccupations majeures des populations de Djikoron Djénékabougou. L'eau potable est achetée à un prix relativement élevé aux porteurs, compte tenu du pouvoir d'achat très faible des populations concernées. A ce propos, environ 68% des ménages enquêtés ont souhaité une adduction d'eau, branchement individuel ou à défaut une augmentation du nombre des bornes-fontaines. Elles sont prêtes à payer directement les services rendus aux responsables de ces bornes-fontaines. Ceci éliminera une bonne partie des intermédiaires (les porteurs d'eau).

L'électrification vient en seconde position dans la hiérarchie des priorités. Elle pourrait se limiter, dans un premier temps, à l'éclairage public des rues et ruelles. Le banditisme s'en trouvera en partie contré et les populations seront beaucoup plus sécurisées.

L'aménagement de caniveaux et la construction d'un nouveau marché sont également souhaités. L'aménagement des caniveaux permettra l'évacuation des eaux pluviales et pourra aussi être un début d'équipement en services urbains. La construction d'un nouveau marché est exigée par les habitants. Par ailleurs, son emplacement actuel n'est pas des meilleurs, les marchands occupant pratiquement la route Bamako-Guinée où la circulation est très intense.

Un autre problème concerne l'équipement en écoles et en centres de santé. Concernant l'école, le cycle est court et incomplet. Il n'est pas rare que les élèves soient obligés de parcourir une longue distance pour se rendre à l'école dans d'autres quartiers. L'absence de cet équipement de proximité oblige parfois les parents à ne pas inscrire leurs enfants, notamment ceux du sexe féminin (cela donne un prétexte de plus pour ne pas dépenser une partie de leurs maigres ressources dans les frais scolaires). Quant aux installations socio-sanitaires, le quartier souffre d'une pénurie de centres de santé primaires.

2. Problème de sécurité foncière.

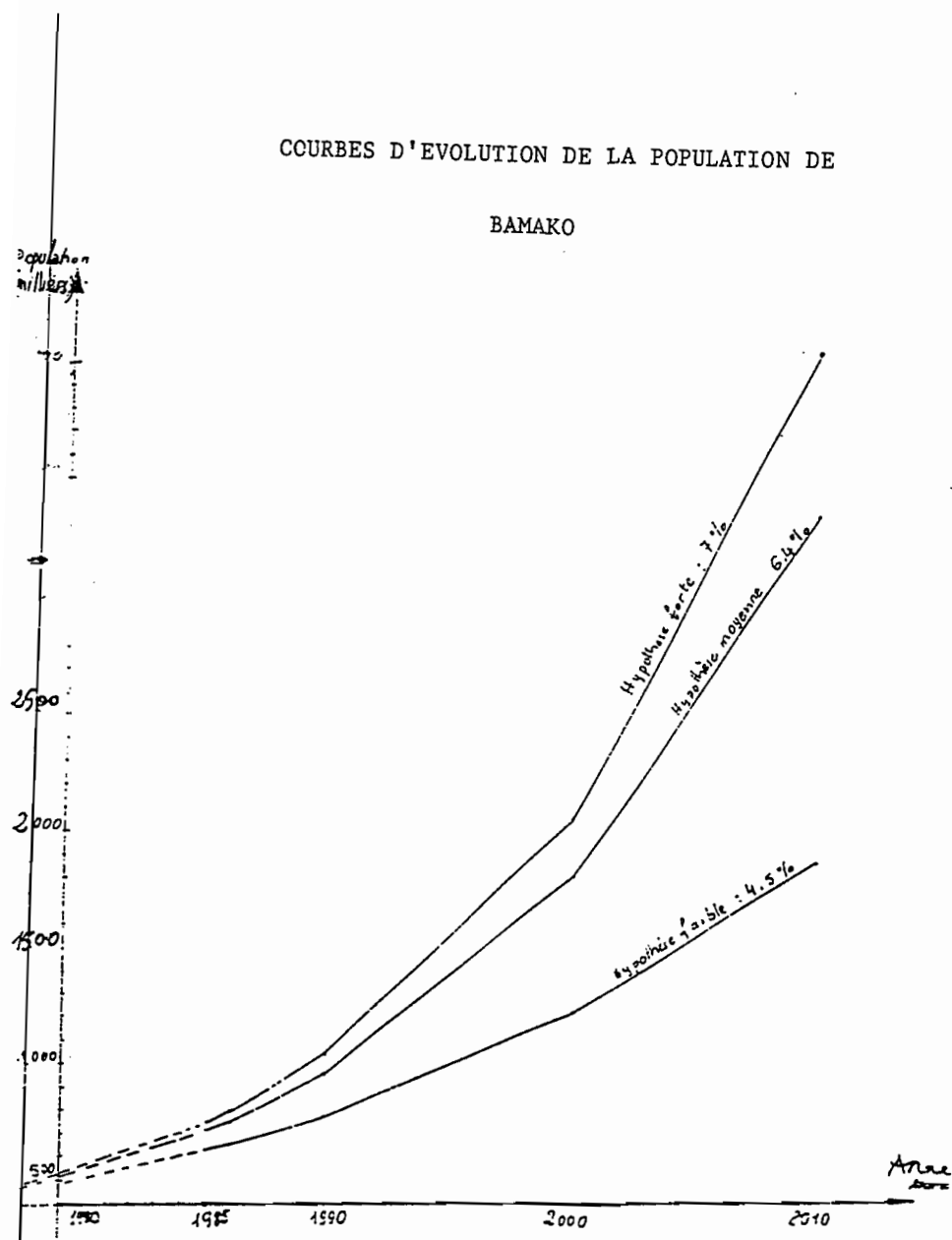
Le problème du logement est abordé par les populations sous l'angle de l'adaptation du produit aux moyens financiers des ménages. Il n'est pas dans notre propos de déterminer ici le type de logement qui conviendrait le mieux à chaque couche sociale, mais tout simplement de rendre compte des souhaits et désirs exprimés par les ménages enquêtés.

L'analyse des revenus des ménages a permis de mettre en évidence que plus de la moitié de la population de Djikoronni Djénékadougou est composée de ménages à bas, voire très faibles revenus.

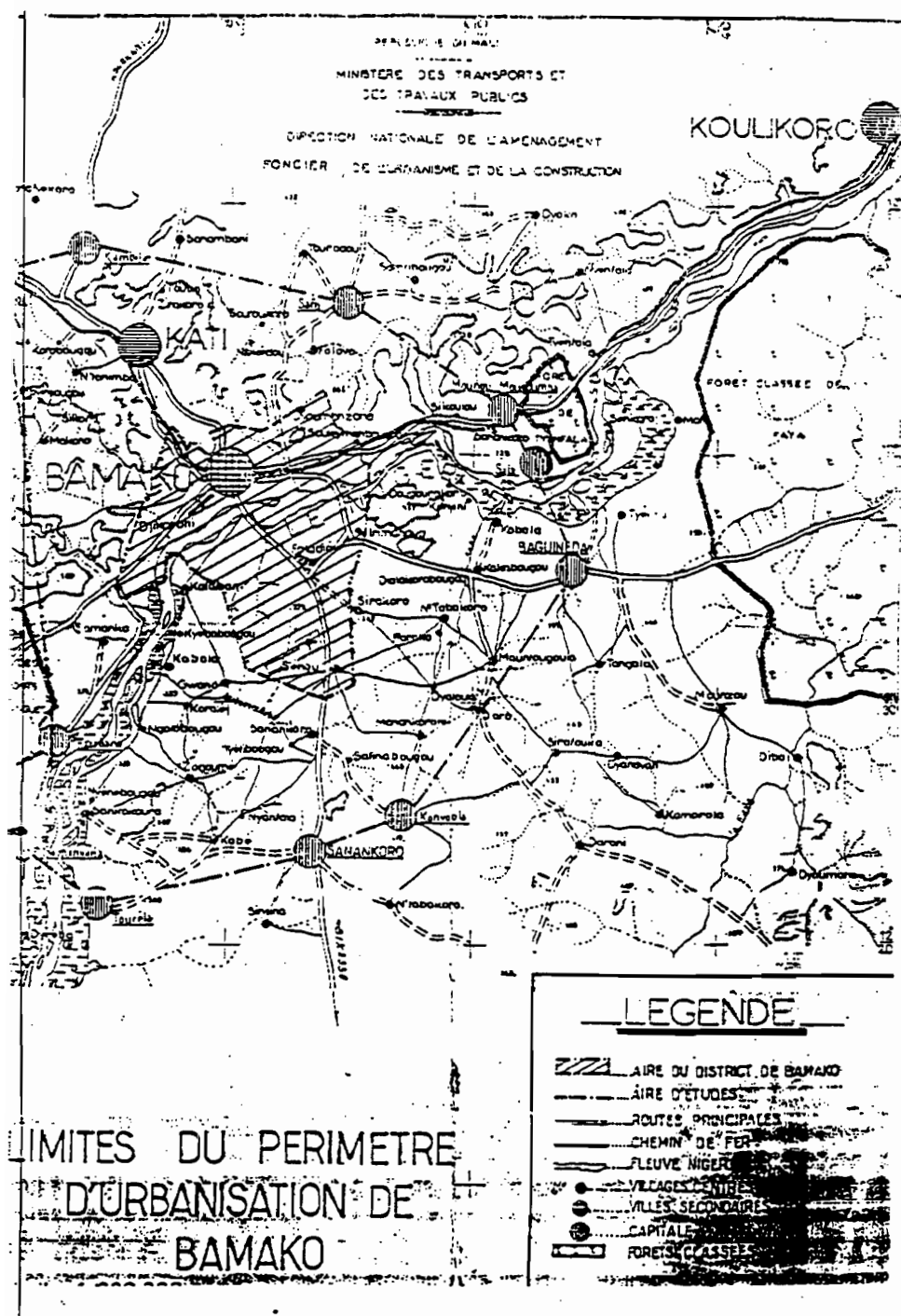
Le souhait des ménages enquêtés serait d'abord la régularisation de leur situation foncière, de leur statut d'occupant sans garantie, afin de lever toute équivoque. Les propriétaires sont hantés par le problème de déguerpissement. Une fois le problème du statut régularisé et le quartier viabilisé, les populations seraient prêtes à construire un logement décent qui évoluerait en fonction des disponibilités financières. Il faut noter que beaucoup de locataires désireraient accéder à la propriété après la réhabilitation du quartier. Ceci n'est pas possible dans la phase actuelle car la zone de recasement n'est pas très grande et cela entraînerait beaucoup de problèmes (spéculation foncière, problèmes familiaux tels que partage entre deux frères etc.).

ILLUSTRATIONS

COURBES D'EVOLUTION DE LA POPULATION DE BAMAKO

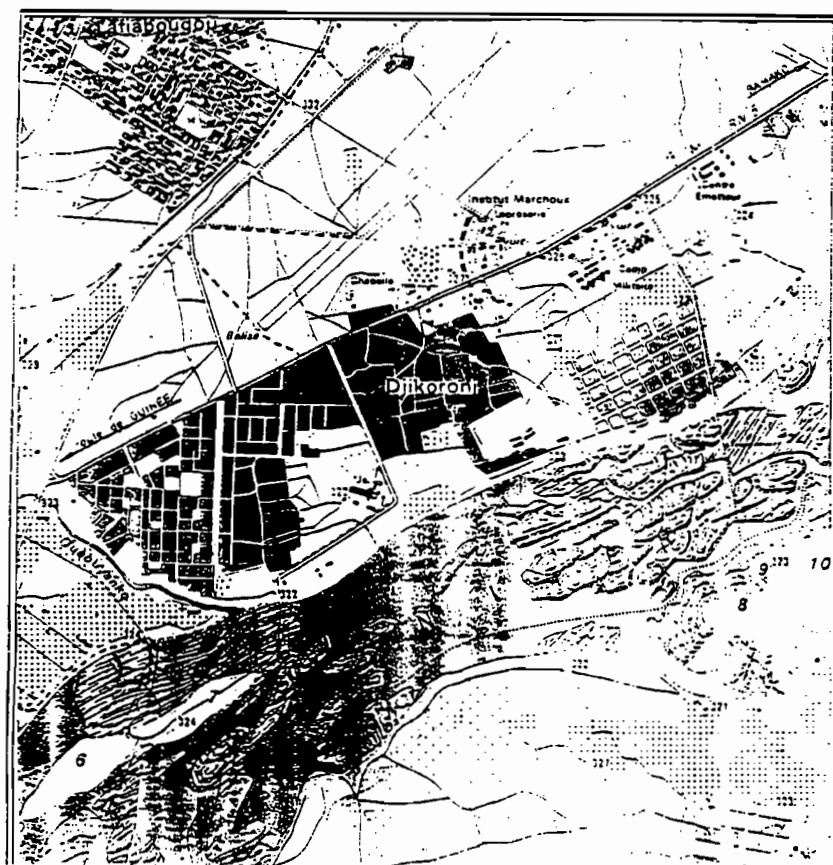


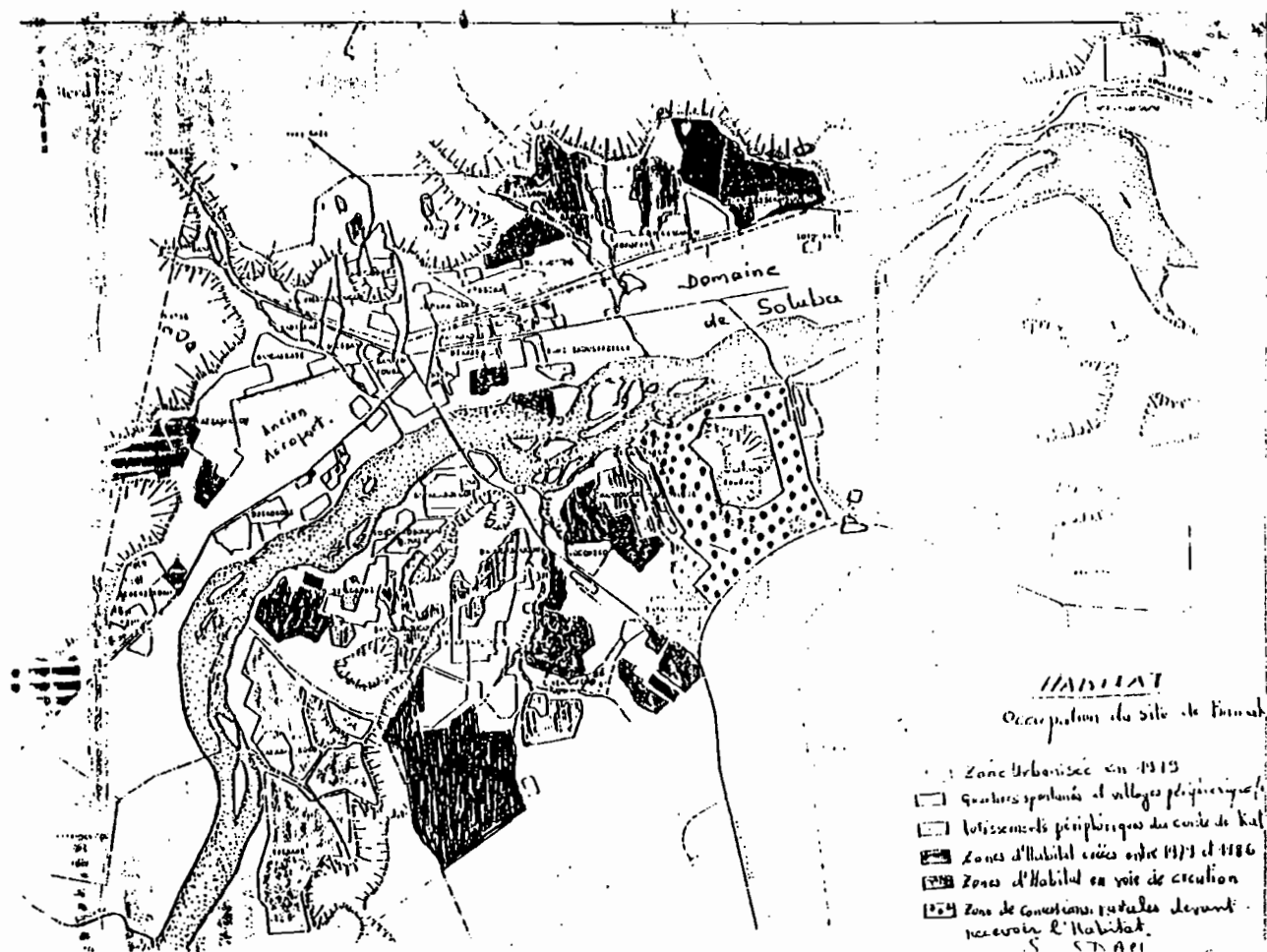
Source: SBAU Bamako



PLAN DE SITUATION

REHABILITATION DE
DIKORONI DJENKABOU





SUR LE PHENOMENE DES "JARDINS DU DIMANCHE" DANS L'AGGLOMERATION DAKAROISE.

DIAGNE Marius
Urbaniste
DAKAR- Sénégal

Plusieurs séjours sur les sites nous ont permis d'effectuer des enquêtes sur la situation foncière et d'observer l'occupation de l'espace dans la zone rurale de la région de Dakar. Nous avons pu discuter avec les services techniques locaux, notamment le C.E.R. (Centre d'Expansion Rurale) de Bambylor, des membres du Conseil Rural de Sangalcam et le responsable des C.E.R. basé à Rufisque. En dehors des visites, nous avons eu à consulter les documents disponibles aux Directions de l'Aménagement du Territoire et du Cadastre. Les conclusions du groupe de travail chargé d'examiner la situation foncière de la zone Bambylor-Sangalcam en 1971 ont été prises en compte, comme celles de 198 et 1988.

Nous tentons donc d'exposer ici une situation foncière qui peut permettre d'appréhender le problème de l'occupation des lieux et plus particulièrement celui de la mainmise extérieure. Une étude plus fine dans le cadre d'autres recherches nous permettra certainement d'avoir une vue exhaustive de l'ampleur des problèmes qui se posent aux ruraux et à leur terroir.

La région de Dakar est une des dix régions qui découlent du découpage administratif du Sénégal et la moins étendue. Ses 550 km² représentent 0,28% de la superficie du pays (196.000 km²). Elle renferme cependant 22% de la population nationale, soit 1.600.000 habitants.

Elles représente une énorme concentration d'activités :

- Plus de 70% des salaires du secteur industriel;
- 85% de ceux du secteur commercial et hôtelier;
- 88% des unités industrielles;
- 85% des structures de transport, de télécommunications et des équipements bancaires existant dans le pays.

Dakar se confond ainsi avec sa région et le domaine bâti empiète sur le domaine non bâti à un rythme effréné. Les phénomènes les plus inquiétants actuellement restent les problèmes fonciers et la spéculation sur les terrains que ni la loi sur le Domaine National (1964), ni les autres textes sur le foncier n'ont jamais pu juguler. Depuis 1983, un nouveau découpage administratif divise la région de Dakar en trois départements :

-Le Département de Dakar :	720.000 habitants
-Le Département de Pikine:	680.000 habitants
-Le Département de Rufisque-Bargny :	200.000 habitants
Dont 55.000 sont dans la zone rurale.	

C'est dans ce dernier département qu'est localisée notre aire de recherche. Cette zone est divisée en deux communautés rurales :

-Sangalam :	19.500 ha	25.000 habitants
-Sebikotane :	13.800 ha	30.000 habitants

Nous allons essayer de mieux comprendre le phénomène des "Jardins du Dimanche" qui s'y sont créés.

Nous entendons par "Jardins du Dimanche" : Les parcelles de terrain à vocation rurale situées en zone semi-urbaine exploitées séparément ou cumulativement pour l'agriculture, le maraîchage et l'élevage, par des personnes qui ne résident pas dans le secteur rural, utilisent la main-d'œuvre locale et exercent cette activité en complément d'une autre activité professionnelle. La plupart de ces personnes connues sont des fonctionnaires, des membres des professions libérales, des commerçants et, depuis peu, des retraités qui ne veulent plus s'éloigner des capitales régionales où ils ont si longtemps servi.

Les appellations les plus courantes pour désigner les "Jardins du Dimanche" sont : verger ou "Toll" (verger ou champ en langue wolof). Ces vergers couvrent de grandes superficies (plus de 5.200 ha) et sont essentiellement localisés sur les sols "dior", le long des axes routiers Rufisque-Cayar et Niakoulrab-Niaga. La plupart d'entre eux sont immatriculés depuis longtemps et leurs superficies sont très variables. Le domaine du Général Bertin et celui de l'ISRA constituent la moitié des surfaces immatriculées : 2.514 ha et 965 ha.

Le domaine du Général Chevanche Bertin pose de sérieux problèmes du fait qu'il englobe neuf villages et leurs aires de culture. Il entraîne de ce fait une situation conflictuelle à cause de la contestation sur la propriété que soulèvent les paysans. Bien que les immatriculations

aient été suspendues dans les terroirs, elles se poursuivent sur les terres de Domaine National, malgré les tentatives de contrôle du Conseil Rural. Ces terrains du Domaine National détenus pour une grande part par les non-résidents, ne font pas l'objet d'une régularisation auprès du Conseil Rural. Ainsi, pour les terres qui ont fait l'objet d'une régularisation auprès du Conseil entre 1981 et 1988, 476,5 ha sont constitués par des confirmations simples, 211 ha par des affectations simples et 124 ha par des affectations aux fins de bail après immatriculation au nom de l'Etat.

Les raisons du développement des "Jardins du Dimanche" sont de deux sortes :

- Le terrain approprié acquiert régulièrement, au fur et à mesure du temps, une plus-value de plus en plus importante;
- L'urbanisation progressive de la région de Dakar, du fait de la forme de la presqu'île du Cap-vert, en atteignant ces secteurs, permettra aux propriétaires terriens de percevoir des indemnités d'expropriation supérieures aux montants cumulés des capitaux investis.

Tout ceci en dehors du fait que ces vergers sont un signe extérieur de richesse et confèrent une certaine forme de prestige.

Les jardins du Dimanche obtiennent des facilités d'implantation en procédant de la manière suivante :

- Achat des terrains auprès des anciens propriétaires coutumiers, qui préfèrent en tirer un profit si petit soit-il plutôt que de les laisser à la gestion d'organismes;

- Achat auprès des ruraux qui exploitent et qui préfèrent réduire leurs exploitations dont ils n'arrivent plus à tirer correctement profit. Ainsi, le transfert du droit de jouissance s'effectue avec l'accord du paysan dans des formes et des conditions telles que le Jardinier du Dimanche se substitue à l'exploitant du terrain. Il bénéficie de la sorte du droit de requérir l'immatriculation après le constat de mise en valeur. Cette occupation de l'espace rural par des éléments étrangers est cependant ancienne. Déjà, il y a un demi-siècle, étaient créés les colonats de Sangalcan et de Bambylor. En 1939, la création du colonat de Sangalcan (57 ha) avait pour objectif la lutte contre la maladie du sommeil (mouche tsé-tsé) par une mise en valeur rationnelle de l'espace. Celui de Bambylor-Noflaye (75 ha) créé en 1941 était voué à l'accueil des combattants rescapés de la guerre 1914-1918.

Un recensement effectué par le Service de l'Agriculture en 1959 montrait déjà que les fonctionnaires étaient plus nombreux que les attributaires initiaux : artisans-cultivateurs.

Etat des Colonats (1959)

PROFESSION	SANGALCAN	BAMBYLOR
- Cultivateur	5	3
- Haut Fonctionnaire	2	-
- Fonctionnaire	12	14
- Chef religieux et coutumier	1	2
- Artisan	4	-
- Divers	4	2

Les implantations ont débuté de manière lente et sporadique en 1950, le long de l'axe Rufisque-Cayar créé en 1951. C'était le début de la vulgarisation des cultures fruitières. A partir de 1970, avec le déficit hydrique qui dura trois ans, une grande partie des sols "diors" fut proposé à la vente par les autochtones. Ils étaient devenus non seulement improductifs au plan des cultures hivernales mais le coût d'exploitation pour la valorisation arboricole devenait également exorbitant. Ces premiers exploitants étrangers furent à leur tour affectés par le déficit pluviométrique qui eut pour conséquence le tarissement, par endroits, de la nappe phréatique. Certains abandonnent donc cette activité complémentaire et vendent de manière spéculative leurs terrains à cause des investissements importants déjà réalisés (arbres plantés, puits, clôtures, motopompes, etc.). Les années 80 arrivent avec leur lot d'implantations massives surtout après les délibérations du Conseil Rural de Sanglacam créé en juillet 1983.

Deux mille hectares environ font alors l'objet d'affectations à partir de trois axes principaux.

-Niakoulrab	- Niaga Wolof;
-Sangalcam	- Niaga Peulh;
-Mbeute	- Ndiakirat Sud.

En 1987, sur une superficie totale de 19.500 hectares, 13.650 sont cultivables et 8.190 seulement cultivés. Les cultures fruitières demeurent les plus importantes du point de vue de la superficie

occupée (près de 3.300 hectares). Les plantations à caractère familial datent d'une quarantaine d'années et sont surtout localisées dans la vallée fossile de Sangalcam. Celles à caractère moderne sont essentiellement localisées, comme nous l'avons souligné, le long des axes routiers Rufisque-Cayar et Niakoulrab-Niaga, sur les sols "diors" ce sont les vergers ou "toll" ou "Jardins du Dimanche".

Cette seconde forme d'exploitation requiert un équipement adéquat : clôtures-bâtiment d'exploitation-puits-forages réseau d'adduction d'eau-bassin de stockage-motopompes et matériel agricole moderne. Le C.E.R. de Bambylor estime l'ensemble des investissements existants, y compris le coût des fruitiers, à 3 milliards de F.CFA (60 millions de FF). Les principales espèces arboricoles sont :

- Les manguiers, 1.600 ha avec 360.000 t de production
- Les agrumes, 293 ha pour une production de 7.000 t;
- Les autres arbres fruitiers, sapotilliers, corrossoliers, papayiers, et bananiers représentent 98 ha.

Ces différentes spéculations arboricoles engendrent un revenu annuel estimé à quelque 6,5 milliards de F.CFA (130 millions de FF).

Les cultures maraîchères (2.500 ha environ) intéressent aussi les non-résidents qui traitent, soit avec l'extérieur (exportation), soit avec le marché intérieur dakarois. Dans ce dernier cas, ils assurent eux mêmes les différentes étapes de la récolte à la commercialisation. Le bénéfice s'en trouve nettement accru. Les revenus engendrés par les cultures maraîchères peuvent être estimés à 2 milliards de F.CFA environ (40 millions de FF). Le C.E.R. de Bambylor estime que les rendements peuvent aller de 6 à 15 tonnes par hectare suivant le type de culture : tomates, haricots verts, ou pommes de terre et oignons.

Les colonats peuvent aussi être utilisés cumulativement pour les cultures fruitières et l'élevage. Ils s'agit alors de parcelles aux dimensions plus importantes d'exploitants aisés. Cet élevage, appelé moderne comparativement à l'élevage traditionnel, a été introduit en 1976 dans une ferme installée à Sangalcam. Son objectif était d'intensifier la production laitière et d'acclimater les races laitières françaises et pakistannaises. Les essais menés pendant les six premières années ont donné des résultats satisfaisants. Les effectifs ont été triplés et le rendement laitier est devenu comparable à celui des pays d'origine de ces races bovines (jusqu'à 4.300 litres par an). Cette forme d'exploitation s'est encore développée pour la production par embouche

de centaines de bovins et de centaines d'ovins pour les opérations de vente pour la Tabaski et une centaine de milliers de volailles.

D'autres activités existent aussi dans la zone. Nous citerons l'aviculture souvent associée à l'arboriculture. Elle est importante car soutenue actuellement par une unité industrielle de fabrique d'aliments de bétail et de production de poussins. L'exploitation de sel aux abords du système lacustre et dans certaines dépressions est une autre activité importante.

Le manque de terres est une conséquence directe des "jardins du Dimanche". L'étude réalisée en 1971 faisait apparaître que la situation foncière de la zone Bambylor-Sangalcam se présentait ainsi :

- sur 17.800 hectares environ, 23,2% des terrains étaient immatriculés ou en voie de l'être;
- 21,7% étaient constitués de terrains destinés à l'habitat, de lacs et servitudes diverses;
- 6,7% étaient réservés aux exploitations agricoles des 25 villages du milieu et les "jardin du Dimanche" occupaient 48,3% de la superficie.

Actuellement, dans cette zone rurale, si on excepte les parties non disponibles (environ 3 900 hectares) constituées de forêts, lacs, servitudes diverses, marécages etc., les terres cultivables peuvent être estimées à quinze mille hectares environ. Treize mille d'entre eux sont pour les non-résidents, ce qui entraîne une paupérisation des résidents.

Manifestation d'un "droit foncier intermédiaire".

En 1964, le Gouvernement sénégalais met en place une loi sur le Domaine National, loi sur les terres (loi n° 64-46 du 17 juin 1964). Le domaine National est constitué par toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des Hypothèques. Elles ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'Etat. Toutefois, le droit de requérir l'immatriculation est reconnu à ceux qui ont déjà effectué une mise en valeur à caractère permanent. C'est sur cette base que les initiés ont pu, par une procédure lente certes mais efficace, s'approprier de manière légale les spéculations tirées de la forme traditionnelle.

Les zones de terrain définies par la loi sont celles que détiennent les autochtones depuis des générations et où ils pratiquent

leurs différentes cultures. Pour les raisons que nous avons évoquées plus haut, ces terres ou une bonne partie d'entre elles ont pu être cédées par les résidents aux non-résidents, soit directement, soit par l'entremise du Conseil rural lorsque celui-ci fut mis en place. Ensuite, ces citadins, le plus souvent des intellectuels haut placés, ont tout simplement exploité les dispositions de la loi sur le Domaine national. Après l'achat de parcelles de terre vides ou presque vides, ils ont patiemment mis en valeur, puis engagé la procédure d'immatriculation. Ces terres ont un caractère de non-immatriculées (TNI) ou de titrées au nom de l'Etat (TF).

Avant la mise en place de la loi sur le Domaine National, la mise en valeur permettait une immatriculation directe au nom du propriétaire. Depuis 1964, les terrains sont d'abord immatriculés au nom de l'Etat avant d'être cédés par voie de baux de trente, soixante ou quatre-vingt-dix-neuf ans à des fonctionnaires qui sont le plus souvent au centre de ces transactions de l'Etat avec les particuliers. En conséquence, les paysans se retrouvent en surnombre par rapport au pourcentage de bonnes terres. Ainsi naissent des baisses de revenus et des conflits de survie. Beaucoup de jeunes et d'employés sont condamnés au sous-prolétariat et au chômage et viennent grossir le taux de ruraux de la ville. Il y a aussi le glissement d'une situation d'exploitant agricole à celle d'ouvrier agricole encore plus mal payé.

En 1980 et 1988 différents groupes de travail avaient, en plus de celui de 1971, proposé des mesures correctives. Elles se résument à :

- La fixation correcte des limites des différentes communautés rurales;
- L'établissement d'un plan directeur d'aménagement de la zone rurale;
- Ne pas toucher, dans la mesure du possible, en cas de correction des aires, aux terrains suffisamment et correctement mis en valeur;
- Geler les affectations et les immatriculations aux fins de bail;
- Subordonner toute demande de confirmation à l'avis du C.E.R.;
- La priorité du recrutement des ouvriers agricoles sera donnée aux gens du terroir qui devront être employés conformément aux normes et règlements du travail en vigueur.

Ces recommandations feront peut-être l'objet d'une application sélective dans cette partie rurale en attendant une révision urgente des lois et textes régissant la terre. Il se pose des problèmes politiques, sociaux et même juridiques auxquels l'Etat doit s'attaquer certainement. La volonté politique peut exister mais les moyens ne suivent pas. Cependant cet Etat restera-t-il longtemps ainsi dans l'expectative alors qu'il est interpellé par la poussée de l'urbanisation qui, du fait de la forme de la presqu'île du Cap-Vert, grignote de plus en plus cet espace rural et aggrave la complexité des rapports des villageois avec les centres urbains.

ETUDE SYSTEMIQUE MULTICRITERE DE LA GESTION DES DECHETS SOLIDES DE DAKAR (SENEGAL)

DIOP Ousseynou
Institut Africain
de Gestion Urbaine
Dakar Sénégal

L'urbanisation rapide et continue des métropoles urbaines des pays en développement rend de plus en plus difficile l'organisation des services publics, particulièrement en matière de gestion des déchets solides. Les modèles, souvent importés des pays industrialisés, sont mal adaptés. Cette étude présente une méthodologie systémique multicritère pour développer un outil de "gestion appropriée" des déchets solides. Un modèle spatial caractérisant le système sous-tend un modèle systémique technologique qui aide à l'organisation de l'évacuation et de l'élimination des déchets solides urbains.

I. LE PROBLEME.

La Communauté Urbaine de Dakar (C.U.D), regroupant les communes de Dakar ville, Pikine, Rufisque-Bargny, a confié les tâches de collecte et d'élimination des déchets solides à la Société Industrielle d'Aménagement Urbain du Sénégal (S.I.A.S.), créée spécialement dans ce but en 1985. Le contrat C.U.D.-S.I.A.S. prévoit une rémunération annuelle de 2.127 milliards de F.CFA révisable, pour des ressources budgétaires de l'ordre de 900 millions (taxes sur les ordures ménagères).

La S.I.A.S. a consenti d'importants investissements en 1985 : acquisition de 22 bennes-tasseuses, de 20 polybennes, de 3 camions Roll-On, de 340 conteneurs de 6m³, de 400 conteneurs de 1m³, etc. Elle a aussi amélioré la gestion de l'entreprise : restructuration des services, redécoupage des circuits de collecte, etc. Toutefois, les résultats ne sont pas à la hauteur des efforts consentis : le taux de collecte est particulièrement faible dans les quartiers de banlieue, les coûts de collecte et d'élimination sont encore très élevés, la dépréciation du parc automobile et des engins est très rapide.

II. LA MODELISATION DE L'ESPACE.

A. Le découpage du territoire

Quand bien même la gestion des déchets solides urbains se rapporte à un système complexe, ce dernier comporte essentiellement trois fonctions : la production, l'évacuation et l'élimination. Un diagnostic de ces trois éléments, dans le contexte particulier de l'agglomération dakaroise, révèle une uniformisation technique non conforme à la grande diversité du tissu urbain. Aussi, il est souhaitable de définir des variables externes pour découper le territoire en zones homogènes. A Dakar, quatre critères socio-économiques et urbanistiques (le revenu mensuel des ménages, la typologie de l'habitat, l'accessibilité aux zones de production des déchets solides, l'indice d'activité c'est-à-dire le nombre d'emplois par habitant dans une zone) ont permis de segmenter la région en un nombre fini d'Unités Territoriales (U.T.). Le tableau 1 représente quelques caractéristiques socio-économiques et urbaines des 33 unités territoriales.

B. La discrétisation des variables pertinentes

Les unités territoriales constituent la base de l'analyse spatiale. Mais, afin de mettre en relief la répartition des phénomènes selon l'organisation de l'espace, on a appliqué à chacune des variables étudiées les quatre techniques suivantes : discrétisation en classes d'égale étendue, en classes standardisées, en classes équiprobables et en classes selon les seuils spatiaux. Quatre indices permettent ensuite de tester les résultats de la discrétisation : indice d'erreurs, indice d'homogénéité, indice de dispersion et indice de répartition spatiale. La meilleure méthode de discrétisation d'une variable est celle qui obtient le meilleur "global" sur ces quatre indices. La discrétisation permet une représentation cartographique d'un phénomène avec une mise en évidence de sa distribution spatiale à travers le regroupement des U.T. du découpage de la région de Dakar en classes homogènes.

III. LA CARACTERISATION DU SYSTEME.

Les variables pertinentes à discréditer servent à caractériser le système et sont organisées à travers une base de données à trois composantes principales : des analyses et des mesures, des tests de routage et des enquêtes. A Dakar, relativement aux trois fonctions du système et sur la base du découpage du territoire, des pesées

systématiques de tous les véhicules de collecte et de transport, des opérations de tri de 22 tonnes de déchets solides en 13 classes, des analyses des principaux paramètres de dimensionnement (teneur en eau, pouvoir calorifique supérieur, matières volatiles et cendres, teneur en carbone et en azote), des évaluations des mouvements de 75 véhicules de collecte et de transport, des enquêtes auprès de 560 ménages et de 167 récupérateurs ont permis d'améliorer la connaissance du système. Des outils statistiques servent à mieux organiser l'information et la procédure de discrétisation (voir II. B.) permet de spatialiser l'information. Les figures 1, 2 et 3 présentent respectivement la répartition spatiale de la production spécifique, la composition moyenne saisonnière des déchets solides et la distribution spatiale de la classe des fines (matières de diamètre inférieur à 2,5mm). Les tableaux 2 et 3 indiquent quelques résultats des enquêtes auprès des ménages et des récupérateurs.

IV LA MODELISATION TECHNOLOGIQUE

A. La génération des systèmes technologiques de gestion

Le modèle technologique sert à analyser et à évaluer les systèmes technologiques de gestion des déchets solides urbains. Des actions potentielles fragmentaires sont générées relativement à un ensemble de contraintes systémiques externes aux niveaux économique, technique, environnemental, social, politique, législatif et institutionnel. Ces systèmes sont dits fragmentaires puisqu'ils prennent appui sur une des trois fonctions (production, évacuation, élimination) prise isolément ou une partition des unités territoriales (par exemple selon les résultats de la classification de la meilleure technique de discrétisation). Ces actions potentielles fragmentaires sont ensuite combinées pour constituer des actions potentielles dites globales qui, elles, intègrent globalement les trois fonctions et les trente-trois unités territoriales. Le tableau 4 indique la génération de huit actions potentielles globales.

B. L'analyse systémique.

La problématique particulière de la collecte et du transport des déchets solides est analysée à l'aide d'un modèle de programmation linéaire permettant d'affecter les déchets ramassés dans les U.T. vers des centres intermédiaires (postes de transfert) ou d'élimination finale selon une fonction objectif qui minimise les coûts sous des contraintes liées à

la collecte et au transport (parc automobile, capacité des postes de transfert, accessibilité, qualité du service). Les systèmes technologiques de gestion sont évalués et comparés relativement à une famille de critères élaborée à partir des sept niveaux de contrainte décrits à la section précédente. Cette comparaison relève d'une procédure qui met en jeu les principaux acteurs de la décision, au nombre de six dans le cas de l'étude des déchets solides de Dakar (Ministères de l'Environnement, de la Santé Publique, C.U.D., S.I.A.S., récupérateurs et usagers du service de collecte et d'élimination des déchets solides), qui formalisent leur structure de préférences sur l'objet de la prescription. L'analyse des résultats de comparaison avec une technique d'agrégation totale (Prefcalc) et une technique d'agrégation partielle (Electre III) pour chacun des acteurs permet de tester la robustesse du classement de chacune des actions potentielles globales et aider au choix d'une solution "la moins mauvaise" selon le cadre décisionnel. La figure 4 présente le classement des actions par les deux méthodes selon les préférences du Ministère de la Santé Publique et de la S.I.A.S.

Les étapes de modélisation décrites ci-dessus constituent une méthodologie systémique multicritère présentée à la figure 5. La procédure comprend un modèle spatial qui sous-tend un modèle technologique avec une base de données commune. L'analyse des phénomènes selon l'organisation de l'espace permet de mettre en relief la répartition spatiale de ces derniers, la base de données permet de mieux structurer les informations et le modèle systémique technologique permet d'une part de différencier les solutions en fonction de la dimension spatiale et, d'autre part, de responsabiliser les acteurs sur la base d'un processus d'aide à la décision prenant en compte l'ensemble des axes de signification des conséquences de telle ou telle action potentielle globale. La méthodologie pourrait être appliquée à l'analyse de tout problème dont les données sont spatialisées; il faudra choisir toutes les variables et les outils analytiques en fonction de la problématique particulière. La pertinence de la méthodologie repose sur le caractère spatial et multicritère de l'analyse, particulièrement approprié en matière de gestion urbaine des grandes agglomérations des pays en développement où le tissu urbain est très contrasté et très variable et où les facteurs ont nombreux et complexes.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BERRY (J.K.) 1987** : Fundamental Operations in computer-assisted Map Analysis, *International Journal Geographical Information Systems*, Vol. 1, n°2.
- BHIDE (A.D.) et al., 1983** : *Solid Waste Management in Developing Countries*, I.N.S.D.C., New Dehli.
- C.U.D.-P.N.U.D.-F.A.C.-B.N., 1986** : Etude des systèmes de gestion des déchets solides et de récupération des ressources dans la zone métropolitaine de Dakar, B.C.E.O.M., Dakar.
- CAUVIN (C.) et al., 1987** : *Discrétisation et représentation cartographique*, G.I.P. Reclus, Montpellier.
- CHADULE, 1987** : *Initiation aux pratiques statistiques en géographie*, Masson, Paris.
- CLARK (M.), 1978** : *Analysis of urban solid Waste Services : A systems Approach*, Ann Arbor Science, Michigan.
- COINTREAU (S.J.), 1982** : *Environnemental management of urban Solid waste in Developing Countries : A Project Guide*, World Bank, Washington D.C.
- DIOP (O.) et al., 1985** : *Les méthodes Electre*, I.G.E., Lausanne.
- DIOP (O.), 1988** : Contribution à l'étude de la gestion des déchets solides de Dakar : Analyse systématique et aide à la décision, thèse de doctorat ès sciences techniques, EPFL, Lausanne.
- DIOP (O.) et NAYSTRE (L.Y.), 1988** : Etude systémique multicritère de la gestion des déchets solides de Dakar, Colloque I.S.T.E.D., Lyon.
- FLINTOFF (F.), 1976** : *Managemant of solid Waste in Developing Countries*. W.H.O., New Dehli.
- GERHARD (B.) et al., 1984** : *Recent Developments in Spatial data Analysis/Méthodology, Measurement, Models*. Gower, England.

- GILLET (R.), 1985 :** *Traité des déchets solides et son application aux pays en développement*, Vol. 1 & 2, O.M.S.-P.N.U.D., Copenhagen.
- GOICOECHEA (A.) et al., 1982 :** *Multiobjective Decision Analysis with Engineering and Business Applications*, John Wiley and Sons, New-York.
- JACQUET-LAGREZE (E.), 1983** Prefcalc : *Evaluation et Décision multicritère*, Euro-Décision, Paris.
- LEBART (L.) et al. 1982 :** *Traitement des données statistiques : méthodes et programmes*, Dunod, Paris.
- MAIMONE (M.) 1984 :** *Managing municipal solid Waste : A Method of planning and Evaluation of Treatment Systems*, PCP, Delft.
- MAYSTRE, (L.Y.), 1985 :** *Initiation aux calculs économiques pour les ingénieurs*, PPR, Lausanne.
- Ministère de l'Equipement, 1981 :** Plan Directeur de Transport et de Circulation de Dakar, B.C.E.O.M.-S.O.N.E.D., Dakar.
- Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement, 1982 :** Etude du Plan Directeur d'Urbanisme de Dakar, S.O.N.E.D.-B.C.E.O.M., Dakar.
- RAIFFA (H.), 1968 :** *Décision Analysis*, Addison-Wesley, Reading Mass.
- REXCOOP, 1987 :** Gestion des déchets ménagers dans les pays en développement, Actes et colloque, A.N.R.E.D., Paris.
- RIPPLE (M.J.), 1986 :** G.I.S. for Resource Management : A Compendium, A.S.P.R.S., Oregon State University.
- ROY (B.), 1985 :** *Méthodologie multicritère d'aide à la décision, Economica*, Paris.
- SKALKA (J.) et al., 1983** Electre III et IV : Aspects méthodologiques et guide d'utilisation, Document du Lamsade, n°25.

TCHOBANOGLIOUS (G.) et al., 1977 *Solid Wastes : Engineering, Principles and Managements*, McGraw-Hill, New York.

WOOGD J. H., 1982 : *Multicriteria Evaluation for urban and regional Planning*, D.U.M., Delft.

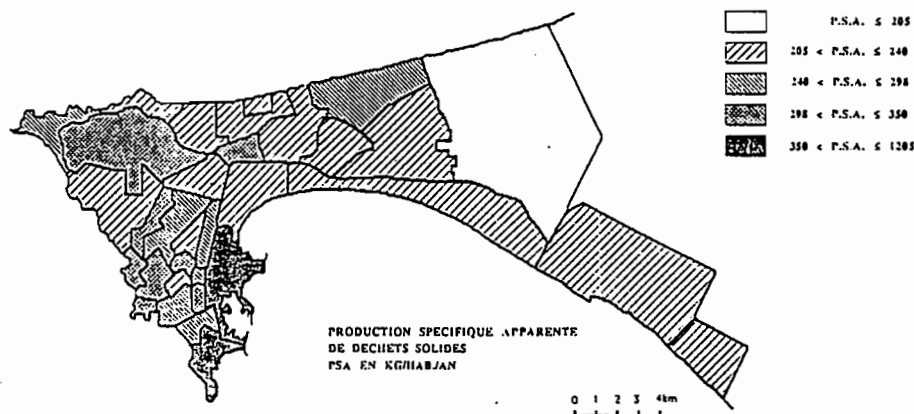


Fig. 1 : Représentation cartographique de la production spécifique apparente. Discretisation en classes équiprobables.

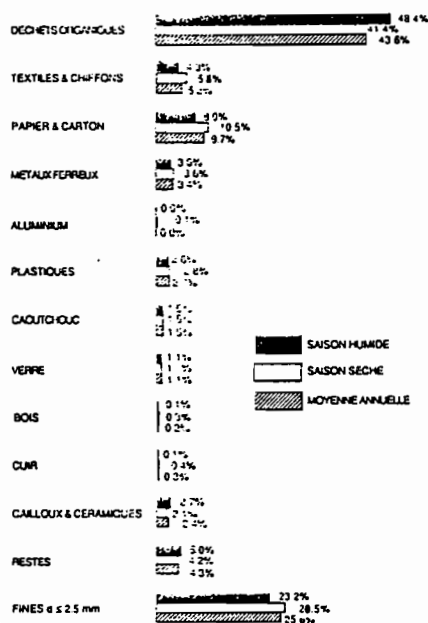


Fig. 2 : Composition moyenne pondérée des déchets solides de Dakar.

* Pourcentage des habitants dont le logement est à moins de 100 m des voies carrossables pour les camions de collecte.

Tableau 1 : Caractéristiques socio-économiques de Dakar.

CODE	UNITES TERRITORIALES	SUPERFICIE (ha)	POPULATION	ACCESSIBILITE	MOYENNE ANNUELLE
1	DAKAR	370	35400	85%	1986
2	BOULEVARD	720	14100	80%	1986
3	SAISON SECHE	720	14100	80%	1986
4	SAC COEUR	720	14100	80%	1986
5	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
6	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
7	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
8	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
9	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
10	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
11	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
12	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
13	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
14	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
15	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
16	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
17	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
18	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
19	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
20	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
21	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
22	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
23	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
24	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
25	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
26	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
27	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
28	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
29	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
30	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
31	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
32	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
33	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
34	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
35	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
36	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
37	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
38	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
39	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
40	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
41	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
42	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
43	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
44	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
45	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
46	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
47	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
48	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
49	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
50	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
51	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
52	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
53	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
54	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
55	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
56	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
57	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
58	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
59	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
60	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
61	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
62	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
63	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
64	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
65	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
66	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
67	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
68	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
69	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
70	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
71	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
72	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
73	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
74	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
75	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
76	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
77	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
78	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
79	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
80	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
81	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
82	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
83	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
84	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
85	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
86	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
87	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
88	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
89	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
90	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
91	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
92	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
93	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
94	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
95	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
96	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
97	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
98	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
99	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986
100	SAISON HUMIDE	720	14100	80%	1986

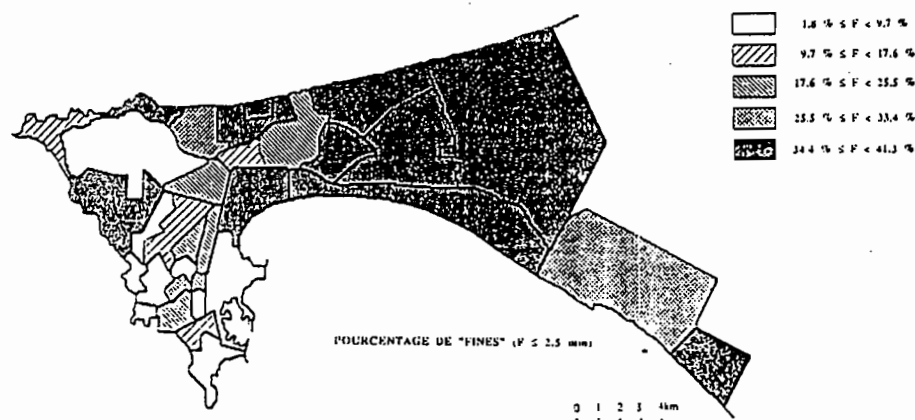


Fig. 3 : Représentation cartographique de la classe des fines. Discretisation en classes équiprobables.

CODE	CLASSES D'HABITAT	EXISTENCE DE DÉPÔTS SALVAGES (%)	INDISCIPLINÉ DESUBACÉS (%)	PLANTIER % de végétaux	COLLECTE % de déchets
H1	HABITAT IRRÉGULIER ET VILLAGES	39	4	1	4.5
H2	HABITAT FAIBLEMENT URBANISÉ	30	2	2	5
H3	HABITAT PLAINIFIÉ RÉGULIER	25	5	1	5
H4	POLE DE COMMUNICATION ET ZONE INDUSTRIELLE	5	2	1	0.3
H5	VILLAS ET ASSIMILÉES	21	2	1	0.3
	MOYENNE	30	4	2	3.6

CODE	CLASSES D'HABITAT	Taux d'insatisfaction (%)	COLLECTE IRRÉGULIÈRE dont net mal soignée (%)	COLLECTE ENUSUELLE % de déchets
H1	HABITAT IRRÉGULIER ET VILLAGES	74	33	4
H2	HABITAT FAIBLEMENT URBANISÉ	62	37	4
H3	HABITAT PLAINIFIÉ RÉGULIER	46	35	4
H4	POLE DE COMMUNICATION ET ZONE INDUSTRIELLE	20	0	1
H5	VILLAS ET ASSIMILÉES	38	0	1
	MOYENNE	59	3	1

CODE	CLASSES D'HABITAT	POURCENTAGE RECUEILLI (%)	COLLECTE SÉPARÉE DES DÉCHETS CHRONIQUES (%)
H1	HABITAT IRRÉGULIER ET VILLAGES	3	4
H2	HABITAT FAIBLEMENT URBANISÉ	2	4
H3	HABITAT PLAINIFIÉ RÉGULIER	5	2
H4	POLE DE COMMUNICATION ET ZONE INDUSTRIELLE	0	3
H5	VILLAS ET ASSIMILÉES	7	2
	MOYENNE	2.6	2.8

* Acceptation d'une éventuelle collecte séparée.

Tableau II : Synthèse des résultats de l'enquête auprès des ménages.

RÉCUPÉRATION À LA DÉCHARGE DE MBEUSEUSE						
FLAMÈS DE COLLECTE	CHIFFRÉS	PLASTIQUES	MÉTALLIQUES	PAPIER/CARTON	VERRE	TOTAL
Taille échant.	311	12	11	11	11	311
TOTAL ACTIFS	124	40	40	30	50	224
PERS A CHARGE	43	7	2	7	8	67
REV. MOYENNE CFA	420	1100	500	1500	2500	2300
Q. VENTE PAR AN	722 kg	344 kg	PER 1000 TON	110000 PC	340000 UO	
			ALU 105 TON			
PRIX DE VENTE						
CFA	45/kg	135/kg	115/kg	115/kg	105/kg	

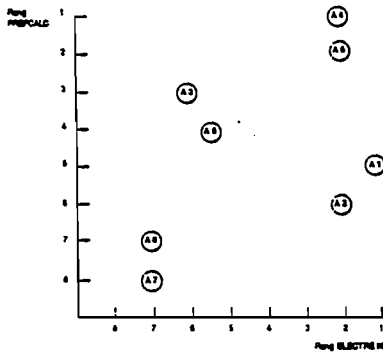
RÉCUPÉRATION DANS LES PACKS (MARCHÉS SPÉCIALISÉS)						
FLAMÈS DE COLLECTE	TOTAL	VERRE	PLASTIQUES	PAPIER/CARTON	VERRE	TOTAL
Taille échant.	27	21	11	11	21	27
TOTAL ACTIFS	100	70	45	100	90	215
PERS A CHARGE	38	26	6	4	1	75
REV. MOYENNE CFA	280	360	570	360	440	
Q. VENTE PAR AN	PER 1000 TON	1150000 BOUT	150000 S	400000 PI		
	ALU 400 TON		200000 PC			
PRIX DE VENTE	PER 100 kg	500 BOUT	115	400 S	2200 PI	
CFA	ALU 105/kg		10000	10000		
			2000/kg	2000/kg		

ADHÉRENTS
PERS A CHARGE : PERSONNEL A CHARGE
REV. MOYEN : REVENU MOYEN
Q. VENTE PAR AN : QUANTITÉ VENTE PAR AN
Q. VENTE PAR AN : QUANTITÉ VENTE PAR AN
S : SACS
PI : PLANCHES
TEN : TONNAGES
N.S. : NON SIGNIFICATIFS
PC : PIÈCES DE CARTON

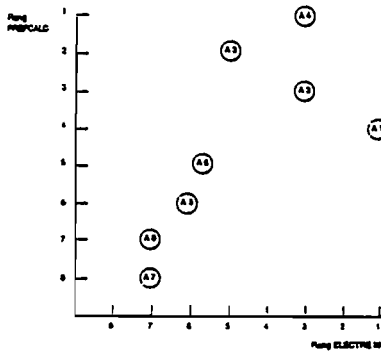
Tableau III : Synthèse des résultats de l'enquête auprès des récupérateurs.

ACTIONS POTENTIELLES GLOBALES								
ACTIONS POTENTIELLES FRAGMENTAIRES	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8
POSTE DE TRANSFERT DE PNEU	X	X	X	X	X	X	X	X
POSTE DE TRANSFERT DE DEL AIR		X	X	X	X	X	X	X
UNITÉ DE DESSALAGE			X	X	X	X	X	X
CENTRE DE TR			X	X	X	X	X	X
UNITÉ DE BROYAGE				X	X	X	X	X
BOULASSE DE DÉCHETS				X	X	X	X	X
CENTRE DE REPOSE					X	X	X	X
UNITÉ DE COMPOSTAGE						X	X	X
INCINÉRATION TOUT ÉLECTRIQUE							X	X
INCINÉRATION MIXTE (ÉLECTRICITÉ-VAPEUR)								X
DÉCHARGE CONTRÔLÉE	X	X	X	X	X	X	X	X

Tableau IV : Génération des actions potentielles globales.



ACTEUR : MINISTÈRE DE LA SANTÉ



ACTEUR : BAS

Fig. 4 : Résultat du classement des actions.

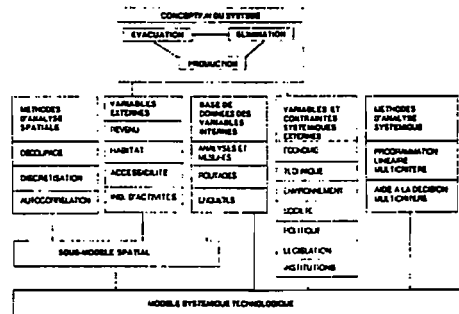


Fig. 5 : Méthodologie systémique multicritère.

REFORME COMMUNALE ET GESTION DES VILLES "DE L'INTERIEUR" EN COTE D'IVOIRE.

DUBRESSON Alain
CEGAN
Université de Paris X Nanterre
ORSTOM (Département SUD)

Après vingt années d'aménagement du territoire marquées par l'interventionnisme d'Etat, durant lesquelles furent mises en œuvre d'abord des actions "intégrées de développement régional", puis des tentatives de "polarisation" de l'espace national autour d'un "réseau urbain" défini en "niveaux"¹, la Côte d'Ivoire est entrée, depuis 1980, dans une décennie expérimentale de décentralisation.

La cheville ouvrière de cette politique, dont l'importance a été soulignée par le chef de l'Etat lors du 7ème congrès du PDCI-RDA, tant en ce qui concerne le règlement des questions locales que l'exercice de la démocratie, est la réforme communale, qui concerne aujourd'hui 136 communes (dont Abidjan et ses 10 entités). Dans un pays où un habitant sur deux est citadin, où la vitesse de l'urbanisation est telle qu'à l'horizon 2000 on comptera probablement 200 villes de plus de 10.000 habitants et sans doute 60% de citadins, le contrôle de la croissance urbaine et la gestion des cités constituent des enjeux décisifs.

Délaissant la métropole abidjanaise, abondamment étudiée (le lecteur se référera en particulier aux travaux d'A. Yapi Diahou), nous nous interrogerons sur les discordances entre un discours décentralisateur fort et les pratiques expérimentales plus modestes dans les villes dites "de l'intérieur", ainsi que sur l'épineuse question des ressources communales. En un temps où celles de l'Etat, considérablement raréfiées, demeurent pourtant nécessaires à la continuité de l'expérience, c'est la dimension politique de la décentralisation qui est cause : celle-ci est-elle compatible avec le maintien d'un pouvoir d'Etat tout puissant et d'une gestion encore centralisée de la plupart des problèmes locaux

¹ Sur cette question, A. Dubresson, *Villes et industries en Côte d'Ivoire*, Paris, diff. Karthala, 846p.

I. LE TRANSFERT DES COMPETENCES : DISCORDANCES ET JEUX D'ACTEURS.

A. Les limites du transfert des compétences.

Du cadre juridique et des dispositifs techniques progressivement mis en place depuis l'adoption de la loi organique de 1980² résulte un partage des compétences entre l'Etat et les communes, définies comme des collectivités territoriales dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière, placées sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur et administrées par un conseil municipal élu au suffrage universel. Le transfert des compétences, plus précisément de la gestion de l'existant et de la programmation, a été réalisé en quasi-totalité dans plusieurs domaines, : l'éducation (écoles maternelles et primaires, logements du personnel enseignant, cantines scolaires et installations rattachées aux écoles publiques, crèches, centres d'éducation pré-scolaires), la santé et l'hygiène publique (formations sanitaires publiques, contrôle sanitaire des produits et denrées d'origine animale), les équipements culturels et sociaux ne relevant pas de l'intérêt national. Les communes ont en charge le ramassage des ordures ménagères, la gestion des bornes-fontaines et puits à eau publics, ainsi que les espaces verts, parcs, jardins urbains et les voies de communication classées en 1984 et confiées aux collectivités locales.

En revanche, le processus de transfert en matière de gestion des réseaux des services publics urbains n'a pas été enclenché. Concédée à des sociétés sous tutelle de ministères techniques, la distribution de l'eau et de l'électricité, contrôlée par la SODECI et l'EECI³, relève toujours d'un pouvoir de décision fortement centralisé. En terme de gestion des abonnements et d'entretien des réseaux, il est clair que les communes ne disposent d'aucun moyen et qu'elles ne sont

² La réforme communale repose essentiellement sur la loi n° 80-1180 du 17 octobre 1980 relative à l'organisation municipale, modifiée par la loi n° 85-578 du 29 juillet 1985, sur la loi n° 81-1124 du 30 décembre 1991, portant sur le régime financier des communes et de la ville d'Abidjan, sur la loi n° 85-582 du 29 juillet 1985 déterminant le régime des transferts de compétence de l'Etat aux communes et à la ville d'Abidjan ainsi que sur de multiples décrets d'application.

³ SODECI : Société de Distribution d'Eau de Côte d'Ivoire.
EECI : Energie Electrique de Côte d'Ivoire.

pas en mesure d'assurer un relais quelconque dans le cadre des choix techniques effectués. Mais la programmation et la réalisation des extensions leur échappent également alors qu'elles ont l'initiative de la création des lotissements, de sorte qu'une première discordance apparaît entre le champ de compétence de pouvoirs centralisés et celui des collectivités locales. Elle est lourde de conséquences sur les modalités et les formes de la croissance des espaces urbanisés.

Il est en effet très difficile, sinon impossible, d'équiper les nouveaux lotissements administratifs avant l'attribution des parcelles et leur "mise en valeur" effective, constructions achevées et habitées, le coût d'extension des réseaux étant progressivement récupéré sur les utilisateurs par la SODECI et l'EECI, qui en conséquence, n'équipent, hors d'Abidjan et de Yamoussoukro, que des aires dont le peuplement préalable garantit théoriquement le processus de recouvrement financier. Ainsi privées de la possibilité de mettre en œuvre des lotissements de type intermédiaire, pré-équipés, à l'image des lots à équipement minimum (LEM) réalisés sur le plateau du Banco à Abidjan, les municipalités n'ont de surcroît aucune garantie quant à l'équipement rapide des aires nouvellement aménagées, leurs programmes locaux étant rarement coordonnés avec ceux qui sont élaborés par les directions de l'EECI et de la SODECI, lesquelles ont leurs propres logiques d'extensions. Or, ces municipalités (et en premier lieu le maire) sont le plus souvent rendues responsables, en dernier ressort, des retards ou insuffisances subis par des populations qui les ont précisément élues pour régler ce type de problème. De ce point de vue, le texte de la loi de 1980, s'il n'a pas été diffusé ou lu, a été largement intériorisé par les citoyens, via les campagnes électorales, qui en ont retenu que les nouvelles équipes "devaient assurer à l'ensemble de la population de meilleures conditions de vie", et l'ont fait savoir lors des élections de 1985, la moitié des équipes sortantes n'ayant pas été reconduite.

La deuxième discordance, dont les conséquences sont d'une toute autre ampleur, concerne la maîtrise du sol urbain. En Côte d'Ivoire, l'administration publique a également le monopole foncier, et la production de l'espace habitable ne peut procéder que du morcellement du domaine privé de l'Etat selon le régime foncier de l'immatriculation, par ailleurs rarement conduit à son terme. Avant 1980, les projets de lotissements urbains étaient initiés par les représentants du pouvoir central, sous-préfets, préfets, préfets-maires, dans des cadres de statut territorial fort variables, puisque certaines préfectures pouvaient être aussi des communes ou des communes mixtes. La réforme a unifié l'ensemble du système et les 136 communes ivoiriennes sont toutes "de

plein exercice", quelles que soient leur population et leur richesse. Contrairement aux décennies précédentes, l'initiative d'ouverture d'un lotissement revient désormais à la municipalité. Mais, d'une part le projet municipal, soumis pour approbation au Ministère de la Construction et de l'Urbanisme, doit être conforme au plan Directeur d'urbanisme, lequel est élaboré à Abidjan, par la DCGTx⁴, dont les architectes-urbanistes et chargés de mission consultent simplement la municipalité : l'un des outils de maîtrise de la croissance spatiale, ou supposé tel, échappe ainsi aux élus. D'autre part, la commission d'attribution des lots est toujours présidée par le préfet et non par le maire. Cette commission, outre le préfet et le maire, regroupe le secrétaire général de la Préfecture, le Trésorier départemental, l'Inspecteur des impôts, le chef de la construction et de l'urbanisme, le chef du service topographique et des domaines, ainsi que des personnalités locales (conseillers municipaux, secrétaire de section du PDCI-RDA). Elle distribue les terrains en se prononçant sur des listes de demande et a tout pouvoir pour procéder au retrait des lots non mis en valeur, vérifier les dossiers, instruire les litiges. La commission d'attribution est donc au cœur des enjeux fonciers et des multiples stratégies de clientélisme électoral.

B. Des acteurs à l'affût des discordances

Le fonctionnement d'un tel système bicéphale dépend en grande partie des relations personnelles entretenues entre le maire et le préfet et surtout du jeu des rapports de force locaux, le représentant de l'Etat n'étant pas de facto le plus puissant. Lorsque le maire dispose d'un important capital politique à l'échelle nationale, tout en étant solidement ancré à l'échelle locale, la logique municipale l'emporte souvent sur la stricte application des normes étatiques. A. Yapi Diahou a ainsi montré qu'à Daloa, les 6.000 parcelles en instance de livraison en 1988⁵, créées sur des terrains en partie déjà occupés par des acquéreurs ayant opéré des transactions avec les propriétaires coutumiers, n'ont pas toutes été déguerpies pour faire place nette. Certaines constructions ont été épargnées, et les occupants ont bénéficié d'une procédure de

⁴ Direction Centrale des Grands Travaux

⁵ A. Yapi Diajou : Pratiques foncières en Côte d'Ivoire : le cache-cache entre Etat et maires, Communication à la table ronde "pluralisme juridique et pratiques sociales en Afrique Noire", Afrika Studicentrum, Leiden, 1989, 8p. multigr.

Du même auteur, voir : dépôt III, IV ; Conflits et alliances urbaines dans un quartier d'Abidjan, Politique Africaine, 24 1986, pp. 53-67.

"régularisation", alors que les déguerpis se sont vus proposer l'attribution de nouvelles parcelles. Le laisser faire apparent des représentants de l'Etat n'est toutefois pas une règle et, dans le domaine foncier, la position des autorités administratives vis à vis du maire évolue aussi en fonction des jeux politiques locaux.

Un bon exemple de rapports évolutifs entre le foncier et le politique est fourni par la gestion du dossier "quartier CEG", dans la ville de Toumodi qui compte 22.000 habitants selon les résultats provisoires du RGP 1988. Autour du Collège d'enseignement général s'étend un lotissement que, ni la trame, ni le parcellaire, ni le bâti ne distinguent des lotissements administratifs. Pourtant il s'agit d'un espace urbanisé illégal, produit de rapports de force complexes et mouvants impliquant plusieurs acteurs, "grands" de Toumodi et administrateurs locaux. Commencé vers 1975, réalisé au coup par coup sur des terrains revendiqués par l'une des grandes familles de la ville, le lotissement comprenait, en 1989, 268 parcelles viabilisées, bornées et vendues hors de la filière administrative, mais selon des modalités comparables. Chaque parcelle a été commercialisée à un prix de 30.000 F.CFA. Dans le système légal, la caution exigée lors de l'attribution, pour couvrir les frais de géomètre -levé topographique, plan, bornage- est de 20.000 F.CFA, puis l'attributaire verse 30.000 F.CFA et peut alors demander une concession provisoire (ou un permis d'habiter) pour constituer le dossier du permis de construire.

Munis de reçus, signés et souvent anti-datés, les acquéreurs de parcelles illégales se rendaient, avant 1980, à la sous-préfecture où leur était délivré, apparemment sans difficulté, un permis d'habiter leur permettant d'intégrer la procédure administrative normale. Ce faisant, l'autorité administrative couvrait et légalisait, a posteriori, l'acte d'achat, donc l'opération de lotissement privé. La famille de promoteurs n'avait aucune raison de mettre fin à l'opération de lotissement rythmée par des demandes canalisées hors du circuit officiel. Entre 1980 et 1985, la municipalité nouvellement élue adopta la même ligne de conduite, au point qu'un plan "officiel" du lotissement illégal figure en bonne place parmi les documents consultables au service topographique. Il est vrai qu'alors le docteur G.T., figure de proue de la famille de promoteurs, élu le 30 novembre 1980 sur la liste du ministre C.A., qui avait obtenu la totalité des suffrages exprimés, occupait la fonction de premier adjoint au maire, après avoir été élu trois fois député de l'Assemblée Nationale entre 1960 et 1975. A parti de 1985, la gestion politique du dossier est radicalement modifiée. Le docteur T. n'est plus membre du conseil municipal : il a été battu par le maire sortant contre lequel il s'était

présenté. Comme "libérée" par cette éviction, l'administration s'enhardit : le nouveau préfet, en plein accord avec le sous-préfet, s'oppose au transfert juridique de fait, stoppe les opérations en cours et exige le remboursement au Trésor Public, par les promoteurs privés, des sommes perçues pour la vente de 268 parcelles soit plus de 8 millions F.CFA, l'équivalent du coût du dernier lotissement municipal. En 1989, après bien des péripéties, la municipalité demandait aux "prétendus propriétaires" de parcelles de "prouver" leur droit au sol, requête s'adressant non seulement aux acheteurs mais aussi, et surtout, aux lotisseurs, et le dossier était en instance d'arbitrage à Abidjan, avant le remaniement ministériel.

A cette création illégale de terrains à bâtir s'ajoute la multiplication des tactiques d'entrave au contrôle de l'extension urbaine par l'administration. Ces tactiques reposent sur le recours aux procédures légales comme sur la revendication de la légitimité coutumière, hors des termes de la loi. Achats de maisons, gels de terrain à l'emplacement prévu pour des extensions de lotissement, constructions d'écoles sur des terrains réservés à des équipements dans le PDU, construction d'un barrage au nord-ouest de la ville, là où est programmée une zone industrielle longeant le tracé de l'autoroute Abidjan-Yamoussouko, tout est mis en œuvre pour cerner la ville à l'est, au sud, au nord-ouest et contraindre le maire et le préfet à engager des pourparlers pour entériner le fait accompli. Cet engagement de rapport de force par la famille T., qui précède les élections législatives et municipales prévues en 1990, repose sur une certitude, celle de la légitimité coutumière et sur un constat, celui de l'existence de marges de manœuvre rendues possibles par le caractère inachevé de la réforme communale en matière de gestion foncière. En effet, en conquérant des positions de terrain, par le fait accompli, sans l'accord de la municipalité et du préfet, il demeure toujours possible de tenter une avalisation par le haut, à Abidjan, dès lors que divers canaux court-circuitant la procédure administrative sont utilisables. Un haut personnage peut ainsi, selon ses ressources politiques, faire électrifier un lotissement illégal, puisque la planification de la desserte en électricité échappe aux municipalités; de même, il peut tenter d'obtenir des permis de construire au Ministère de la Construction et de l'Urbanisme, voire infléchir les plans d'urbanisme au mieux de ses intérêts. Les discordances constatées entre champs de compétence, qui privilégient la métropole abidjanaise comme lieu de joute et d'arbitrage final, ont ainsi des effets considérables à l'échelle locale.

Les communes ne maîtrisent pas, ou mal, les outils de contrôle de la croissance spatiale, et elles demeurent totalement étrangères à la gestion technique des réseaux de services publics. Cette contradiction entre la volonté officielle de décentralisation et le maintien de prérogatives abidjanaises peut être diversement interprétée : s'agit-il d'un moment transitoire, caractéristique d'un état d'adolescence communale lié en partie à l'étalement du calendrier des lois et décrets, ou au contraire d'une nouvelle forme d'affermissement de l'Etat confortant la centralisation du pouvoir technique à Abidjan et ne rétrocedant aux communes qu'une fonction de gestion des équipements sociaux, hypothèse suggérée par F. Collomb et P. Canel⁶ ? Il est malaisé de répondre clairement à ces questions, d'autant que la nouvelle donne politique nationale, contestation du pouvoir, reconnaissance officielle des partis d'opposition, en modifie le sens : quels que soient les futurs dirigeants du pays, pourront-ils et voudront-ils prendre le risque, via une décentralisation totale, de confier la gestion de bases territoriales quelquefois importantes à des opposants déclarés ? La réforme communale est inséparable de la question de la démocratie en Côte d'Ivoire. Il reste que dans les conditions actuelles d'exercice de la fonction communale, le caractère inachevé du transfert des compétences crée le plus souvent la confusion dans l'esprit de nombreux citoyens peu rompus au jeu subtil du partage des tâches, et pour lequel le maire est devenu l'interlocuteur principal, le pivot des enjeux locaux. Or, héritiers de situations ambiguës, les espaces urbanisés illégaux procédant d'opérations conduites par les acteurs, détenteurs coutumiers du sol, géomètres, lotisseurs, acquéreurs, dont le poids électoral est quelquefois décisif, chargés d'initier les nouvelles extensions tout en gérant les équipements sociaux existants, les maires n'ont encore que peu de moyens financiers, pour mettre en œuvre une véritable politique communale.

⁶ F. Collomb, P. Canel : La communalisation ivoirienne : constat d'échec ou pari d'avenir ? *Cefel-Info*, n° 18, spécial communes franco-ivoiriennes, 1988, pp. 27-32.

II. LA QUESTION DES RESSOURCES COMMUNALES : QUELS MOYENS DE GESTION ?

A. Patrimoines et emplois communaux : Un relais acceptable.

Depuis 1984, toutes les communes anciennes créées avant 1980, quelle que soit leur date de naissance, sont devenues propriétaires des bâtiments mis antérieurement à leur disposition par l'Etat, et les 98 nouvelles communes créées par la loi 85-1085 du 17 octobre 1985 bénéficient des mêmes dispositions contenues dans la loi portant régime domanial des communes. Certaines communes créées en 1980 louent des immeubles, ou ont fait appel au volontariat des populations, comme à Anyama, ainsi que le soulignent F. Collomb et P. Canel. A ces ressources immobilières s'ajoute la mise en place de services municipaux propres⁷ dotant les communes de moyens spécifiques, distincts de ceux de l'Etat. Outre des agents de l'Etat, détachés auprès des collectivités territoriales à titre d'assistance (190 fonctionnaires ont été mis à la disposition des 38 communes entre 1981 et 1985, 638 fonctionnaires assistaient les 136 communes en 1987), les communes bénéficient d'un droit de recrutement, la création d'emplois et la fixation des salaires relevant de la compétence du conseil municipal, dans le cadre du Code du travail puisqu'il n'y a pas encore de statut de la fonction publique communale. En 1987, les municipalités avaient ainsi recruté 10.478 agents⁸ ce qui n'est pas négligeable en un temps de forte récession des emplois fournis par les entreprises dites, à tort, "modernes", c'est-à-dire recensées. Par ailleurs, nombre d'emplois non permanents ont été créés par l'intermédiaire des travaux communaux, réalisés soit sous forme de régie, soit sous forme d'appel aux entreprises locales. Les maires sont en effet autorisés à exécuter en régie les travaux d'entretien des propriétés communales, ainsi que les constructions et reconstructions "lorsque ce mode d'exécution est le plus avantageux pour la commune" (art. 124 de la loi 80-1180), mais les petites communes, dépourvues de personnel technique compétent, recourent aux entreprises ou à des artisans locaux. Ces derniers peuvent trouver là un marché susceptible de dynamiser leurs activités, et sans tomber dans l'exaltation trompeuse

⁷ Services généraux, services de collectivité, services sociaux, services économiques ont été définis par décret.

⁸ D'après M. GBIDI : Décentralisation et emploi; communication au Séminaire national sur la croissance démographique, l'urbanisation et l'emploi, 30 nov.-4 déc. 1987, Ministère de Travail, Direction de l'Emploi, 16p. multigr.

du spontanéisme ou de la participation "populaire", il y a sans doute matière à réhabiliter des filières locales de production, artisanat du bâtiment, menuiserie, électricité, voire l'utilisation de matériaux locaux moins coûteux (?) et finalement à enraciner l'action communale dans le tissu artisanal existant. Encore faut-il que les municipalités aient les moyens financiers de leurs ambitions qui sont grandes, puisque de nombreuses communes anticipant sur la publication des décrets et/ou poussées par le calendrier électoral, sont directement intervenues dans certains domaines avant l'autorisation officielle (répartition et construction des écoles primaires par exemple).

B. L'argent : les communes peuvent-elles se passer de l'Etat ?

Sans entrer dans les détails des dispositions régissant le régime financier, budgétaire et comptable des communes, il convient toutefois de s'interroger sur leurs ressources financières et leurs capacités actuelles d'investissement. Avant 1980, les dotations en fonctionnement des localités urbaines administrées par des sous-préfets, préfets ou préfets-maires provenaient du budget de l'Etat. Les investissements publics procédaient des multiples canaux concourant à l'aménagement du territoire, ministères techniques, opérations de développement intégrées, à l'échelle régionale ou locale (fêtes tournantes de l'Indépendance), programmes d'urgence, mesures d'accompagnement de la régionalisation de l'appareil industriel dans les "villes du chemin de fer" par exemple. Dans la décennie 70, l'effort étatique d'accompagnement, voire de contrôle, de la croissance urbaine a été considérable : le montant des investissements publics dits de fonction locale, financés par les lois-programmes et le BSIE⁹, a été estimé à 820 milliards de F.CFA (constants 1980) entre 1971 et 1980, dont 225 milliards pour les villes dites "de l'intérieur", hors Yamoussoukro. La moyenne des investissements publics totaux a atteint, durant la même période, 11.316 F.CFA/an/habitant dans les villes autres qu'Abidjan.

Le transfert des compétences a modifié le système d'allocation des ressources étatiques et le financement des nouvelles collectivités territoriales repose désormais sur trois piliers : la subvention de l'Etat sous forme de dotation globale de fonctionnement, les impôts d'Etat perçus par les services fiscaux déconcentrés et restitués aux

⁹ Budget Spécial d'Investissement et d'Equipement.

communes, les ressources propres prélevées par les municipalités sur les agents économiques locaux.

La subvention de l'Etat varie selon la taille des communes : elle est proportionnellement plus forte pour celles à population peu nombreuse. La subvention est de l'ordre de 80% des ressources totales dans les communes récentes groupant moins de 7.000 habitants, et elle frôle les 70% dans les communes de moins de 15.000 habitants. Contrairement aux idées reçues, il apparaît, à l'examen des documents (non publiés) de la Direction des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur, que les dotations budgétaires de l'Etat sont bien déterminées selon l'importance démographique des localités et non en fonction de l'influence, sur la scène politique, de ceux qui les dirigent. Mais le montant final demeure fixé par le Ministère, de sorte qu'aucune prévision à moyen terme n'est possible. Les impôts d'Etat rétrocédés aux communes concernent le foncier bâti et non bâti, les lots insuffisamment mis en valeur, les biens de mainmorte, les patentes et licences. L'absence quasi-totale de cadastre, les exonérations de patentes dont bénéficient certaines unités de production, les difficultés à récupérer des patentes à partir de fichiers souvent peu représentatifs expliquent amplement les déficiences du système. C'est pourquoi un double effort a été engagé, dans les domaines du cadastrage et du recensement systématique des activités urbaines. Depuis 1982, des opérations d'élaboration de cadastres "simplifiés", conçues comme un pré-cadastrage fiscal rapidement utilisable pour assurer les premières entrées d'impôt foncier, ont été projetées ou lancées dans quelques cités, Toumodi, Bingerville, Oumé, Issia, Korhogo. Pour être remarquablement rapide, la méthode demeure toutefois sommaire : à Toumodi, il a fallu organiser un deuxième passage pour tenter de clarifier les attributions et détecter concordances et discordances entre les procès-verbaux d'attribution des parcelles et la réalité de terrain. De nombreuses ambiguïtés demeurent : qui peut être considéré comme "propriétaire" ou "attributaire" ? Quel sens donner à la notion de "mise en valeur", qui sert de base à l'estimation de la valeur locative ? Comment estimer cette valeur et calculer l'assiette de l'impôt foncier ? Même en supposant résolues ces questions, il reste à prélever l'impôt, ce qui est loin d'être admis par les assujettis, lesquels sont aussi des électeurs, et le rendement demeure dérisoire, 770 F.CFA par habitant en 1987, à peine plus que les montants des droits de marché, 640 F. CFA par habitant¹⁰.

¹⁰ Ratios moyens (y compris Abidjan) en 1987 :

Les recensements systématiques des activités urbaines ne sont pas limités aux seuls établissements soumis aux petites ou grandes patentes selon leur chiffre d'affaires déclaré. Ils incluent toutes les activités, sédentaires ou non, improprement dénommées "informelles", l'artisanat et le petit commerce urbain. C'est qu'en effet les ressources propres des communes sont fondées sur un système de taxes visant les services rendus aux usagers (droits de place sur les marchés, les gares, utilisation des abattoirs) et toute activité susceptible d'être fiscalisée : taxis, charrettes, établissements de spectacles, artisanat de production ou de service, distribution qu'elle qu'en soit la forme. Le prélèvement est certes relativement aisé, à condition de pouvoir quadriller l'espace urbain quotidiennement mais les populations concernées ne sont pas "taillables" à merci, et la fiscalisation des marchandes de beignets, des réparateurs de pneus et des horlogers ne peut fournir d'amples ressources, alors qu'en contrepartie le mécontentement populaire exprimé en terme politique a des effets immédiats sur l'image, et souvent le devenir des maires souvent assimilés à des traqueurs d'argent. Les communes n'ayant pas encore obtenu la capacité juridique d'emprunter, leurs ressources actuelles demeurent modestes : toutes communes confondues (y compris Abidjan et ses 10 communes), le budget communal par habitant atteignait 10.158 F.CFA en 1987. De plus, la raréfaction des ressources de l'Etat et la crise financière qui affecte durablement le budget général de fonctionnement, ainsi que le BSIE, ont des conséquences directes sur les montants des dotations globales de fonctionnement allouées aux communes. Pour pallier ce désengagement financier de l'Etat, les maires n'ont d'autres solutions que celles consistant à aggraver la pression fiscale locale, dans un contexte où ils ne peuvent guère offrir aux citoyens des contreparties immédiates en investissements utiles. En 1987, le budget d'investissement par habitant était inférieur à 2.000 F.CFA, communes abidjanaises incluses, soit 5,6

Budget communal par habitant	: 10 158 F CFA
Budget de fonctionnement	: 8 159 F CFA
Budget d'investissement	: 1 999 F CFA

Montant des impôts d'Etat par habitant	: 3 939 F CFA
Montant des licences et patentes par habitant	: 3 169 F CFA
Montant de l'impôt foncier par habitant	: 770 F CFA
Montant des taxes forfaitaires (patentes municipales)	: 243 F CFA
Montant des droits de marché par habitant	: 640 F CFA

Sources : DCGTx (observatoire urbain) : équipement, budget, fiscalité dans les communes de Côte d'Ivoire, Abidjan Nov. 1988 112p. multigr.

fois moins qu'entre 1971 et 1980! Il s'agit certes d'une moyenne nationale, mais la tendance est bien au recul.

La modestie des ressources propres et le désengagement de l'Etat en matière d'équipements urbains d'intérêt local pèsent lourdement sur le devenir de l'expérience communale ivoirienne. Pourtant, avec de faibles moyens, certains élus ont engagé le pari, en finançant par exemple des équipements susceptibles de fournir ensuite des ressources (gares routières, marchés, hangars de stockage) et des lotissements, accompagnés d'un relevé cadastral simple, qui permettent de mobiliser les tacherons et artisans locaux. De surcroît, les élections "ouvertes" de 1985 ont montré que l'exercice de la démocratie locale, s'il n'a pas été parfait, a suscité bien des espoirs : pouvoir démettre, par le suffrage universel, celui dont on pense qu'il a failli à ses engagements, est après tout l'un des droits politiques élémentaires du citoyen. En ce sens, la réforme communale pourrait bien être irréversible. Il reste à la faire vivre : les déclarations du Ministre de l'Industrie et du Plan, Oumar Diarra¹¹, réhabilitant les FIAU (Fonds d'Investissement et d'Aménagement Urbain) conçus en 1983 mais jamais mis en œuvre, ainsi que les comités de développement régional, sont peut être annonciatrices d'un retour de l'Etat en matière de financement communal. Des conditions de cet éventuel retour dépendront les règles du jeu de la démocratie locale : sans l'aide de l'Etat, aujourd'hui, les communes ivoiriennes n'ont aucune chance de réussir l'encadrement de la croissance urbaine; mais l'allocation des ressources peut-elle ne pas signifier un renforcement du pouvoir central, que la décentralisation rendrait ainsi paradoxalement plus puissant ? Tel est bien, semble-t-il, l'un des enjeux essentiels de la décennie 90.

¹¹ Voies et moyens de la relance économique : interview d'Oumar Diarra in *Jeune Afrique Economie*, Juin 1990, pp. 171-178.

LES LOTISSEMENTS CONCERTES COMME STRATEGIE DE MAITRISE DU DEVELOPPEMENT URBAIN DANS UN CONTEXTE FONCIER LIBERAL AU TOGO.

FELLI Do
Direction Générale
de l'Urbanisme et de l'Habitat,
Lomé- TOGO.

La maîtrise du développement urbain passe d'abord par la maîtrise foncière, maîtrise étant comprise dans le sens de possibilité juridique, administrative, financière et politique de disposer de terrains dans les périmètres urbains en vue d'une planification rationnelle de l'habitat. Au Togo, la non-maîtrise du foncier, due au statut des terres, implique directement une urbanisation spontanée et anarchique dans toutes les villes, en particulier à Lomé, la capitale macrocéphale, où concentration d'activités et pouvoir politique ont eu un effet explosif : l'extension spatiale accélérée favorisée par une inflation de terrains à bâtir à bon marché dans des lotissements non contrôlés.

I. LE CONTEXTE FONCIER TOGOLAIS.

Au Togo, la terre appartient aux particuliers (propriétaires individuels ou collectivités coutumières jouissant de droits d'usage collectifs etc.). Le droit de propriété privée du sol est consigné dans l'article 6 de la Constitution togolaise et ne peut être remis en cause malgré les ordonnances et décrets plus récents (1974) instituant une réforme agro-foncière et constituant **un domaine foncier national** mal défini jusqu'à ce jour.

Antérieurement, le décret de juillet 1906, instituant l'immatriculation de la propriété privée et son adoption après la colonisation allemande, reconnaît aux "indigènes" (autochtones) le droit de propriété coutumière sur les terres qu'ils occupent en leur accordant la possibilité d'inscrire ce droit au registre foncier local ou d'avoir un certificat administratif (un titre de propriété qui n'est pas inattaquable et hypothécable).

En face d'une panoplie de textes affirmant le droit à la propriété privée individuelle ou collective du sol, l'autorité de l'Etat, en quête de terrains pour divers motifs, ne peut s'exercer que de deux manières :

- La manière légale, consistant dans l'expropriation pour cause d'utilité publique en ce qui concerne les grands équipements (aéroports, ports, emprises militaires, zones industrielles etc.);
- La manière réglementaire consistant en un prélèvement foncier pour emprises publiques et réserve, d'équipements socio-collectifs pour le fonctionnement des quartiers dans le cadre des lotissements demandés par les particuliers, propriétaires individuels ou collectifs, conformément à l'article 40 du Décret 67-228 du 24 octobre 1967, dans la proportion théorique de 50% de la propriété.

Si cette dernière procédure est systématiquement appliquée par la Direction Générale de l'Urbanisme et de l'habitat, dans l'exercice normal de ses attributions, la première a été rarement engagée par l'Etat. L'occupation des terres par l'Etat au détriment des propriétaires prend souvent la forme d'une spoliation puisque les occupations pour cause d'utilité publique sont rarement suivies d'indemnisations.

La conséquence de la pratique du "non respect" des droits de propriété, fût-ce pour "une cause d'utilité publique", crée un état de psychose permanente dans l'esprit des propriétaires terriens qui, dès lors, préfèrent, avec la complicité des "géomètres", faire lotir et vendre leurs terres sans plan d'urbanisme directeur avant l'intervention de l'Etat.

II. LE PROCESSUS D'URBANISATION.

A. Historique du phénomène : le cas de Lomé

La naissance de Lomé remonte à 1880 et un premier plan sommaire de voirie et de parcellaire avait été établi par les allemands (1891). Ce plan est le point de départ d'une ville qui s'étendra (...) surtout après 1960 et spectaculairement à partir de 1970.

Ces deux dernières dates marquent le déclenchement d'un fort exode rural post-indépendance et la descente massive des populations du grand nord du pays vers la Région Maritime et la Capitale.

En 1960, la population de Lomé était estimée à 73.000 habitants environ. En 1970 elle était de 192.000 habitants; en 1981, 375.000. Les estimations actuelles (1989) indiquent plus de 600.000 habitants. Une croissance aussi accélérée en trente ans ne peut que s'accompagner d'une croissance spatiale spectaculaire et stimuler une course à l'appropriation individuelle de terrains urbains, le contexte foncier étant très favorable à l'initiative personnelle.

B. Des lotissements "anarchiques".

L'expression "anarchique" est employée pour désigner l'ensemble "fait + effet" produit par les lotissements et les constructions spontanés sans plan directeur ni contrôle préalable d'aucune Administration. Les lotissements anarchiques se sont développés à partir des années 1970 après une décennie d'apprentissage de l'arpentage et de la topographie "au coin de la rue" par des jeunes togolais auprès de certains responsables de la Voirie Municipale¹. Les seuls lotissements légaux se limitent au Centre-ville et à sa périphérie immédiate et datent d'avant 1960; ils ont été exécutés sous le contrôle de l'Administration (lotissement de Hanoukope, du quartier des Etoiles, de Kodjoviakopé etc.).

Après 1960, Lomé, sous la poussée démographique et le besoin d'espace, franchit allègrement la dépression lagunaire et s'étend en lotissements spontanés sur le Plateau de Tokoin, plateau servant de zones de cultures aux autochtones Ewé de Bé.

¹ Jusque là, les lotissements planifiés, étaient conçus et exécutés par ce service avec des aides-topographes recrutés comme manœuvres.

Ces terres de culture extrêmement morcelées (petites exploitations de quelques hectares par collectivité) ont été loties sous la pression de la demande populaire de terrain à bâtir et en contradiction avec le premier Schéma Directeur de 1968. Chaque collectivité commet un géomètre pour son opération sans autre forme de rapport avec l'autorité administrante (municipalité ou préfecture). Tout le plateau de Tokoin des années 60 à 75, soit près de 2.000 hectares, a subi ce mode de lotissement, spontané dit "anarchique".

C. Les causes de l'anarchie des lotissements.

La première des causes de l'anarchie de lotissements est la non-intervention de l'Etat. A la limite il est concevable que l'Etat y ait contribué indirectement par le biais de ses administrations locales, à savoir Préfecture et Municipalité (Celles-ci délivraient des certificats de vente, voire même des Certificats Administratifs, aux acquéreurs de lots dans des lotissements illégaux c'est-à-dire créés sans plan d'urbanisme officiel). La non intervention de l'Etat s'entend ici comme l'absence de mise en place d'un cadre juridique qui guide et canalise les pratiques foncières urbaines pour mieux contrôler l'occupation des terrains dans les périmètres urbains.

Le terrain urbain devient un enjeu prisé par tous les acteurs urbains, dans la mesure où il devient un objet d'accumulation de richesses et de prestige social très attractif pour tout le monde (Politiques ou simples citoyens, riches ou pauvres). La matière foncière, projetée désormais dans le circuit monétaire mais se revendant à très bon marché (30 à 70.000 F.CFA avant les années 70, 150 à 300.000 F.CFA entre 1970 et 1980 et 600 à 1.000.000 F la parcelle de 600m² entre 1980 et 1985), déclenche au sein des couches sociales, depuis le sommet jusqu'à la base, des comportements divers notamment affectifs et spéculatifs. Les plus grands bénéficiaires de cette situation sont les géomètres qui, profitant de l'ignorance où sont les propriétaires terriens de ce que représente en valeur le foncier urbain, engagent une course aux lotissements en se faisant payer en nature (lots de terrains) des honoraires calculés souvent de façon fantaisiste et loin de tout contrôle fiscal. L'ensemble de la ville de Lomé est bâtie sur cette pratique de lotissements libres stimulée par une forme de thésaurisation de terrains urbains.

D. Les effets sur la morphologie urbaine de Lomé.

Les effets des lotissements "spontanés" ou "anarchiques", qu'ils aient ou non une logique ou une justification propres, sont néfastes : absence de cohérence dans le tissu urbain, inexistence de l'infrastructure minimum nécessaire, environnement dégradé (construction désordonnée etc.). L'emprise spatiale de Lomé en 1989 est estimée à 12.000 hectares alors qu'il existe, au Centre-ville, de nombreuses parcelles non bâties. Par ailleurs, l'absence de contrôle des constructions, conséquence directe des lotissements spontanés, donne à la ville, un aspect polymorphe suggérant l'apparence trompeuse d'une absence de ségrégation sociale qui recèle, du reste, des aspects sociologiques encore mal appréhendés.

L'extension anarchique des quartiers périphériques pose d'autres problèmes d'organisation spatiale insolite que seuls ressentent les habitants des dits quartiers : transports et communications, défaut d'équipements sociaux de voisinage, insécurité etc. Les problèmes évoqués ci-dessus ont toujours préoccupé les services techniques de l'urbanisme qui, dans un contexte social et politique difficile, essaient de trouver une issue.

III. LA RECHERCHE DE STRATEGIES.

A. La mise au point de mesures de contrôle transitoire.

Les premières réactions du Service de l'Urbanisme, créé par décret en 1977, consiste à mettre au point une série de garde-fous contrôlant les actes des administrations locales et réglementant les lotissements. Le contrôle est d'abord administratif et se traduit par une interdiction de délivrer des contrats de vente ou des Certifications de vente aux acquéreurs de parcelles urbaines sans une vérification de conformité de la parcelle avec le plan de lotissement officiel. Cette interdiction est contenue dans une lettre-circulaire du Ministre des Travaux Publics adressés aux Maires et Préfets.

Le contrôle est ensuite réglementaire, c'est-à-dire que les lotissements urbains relèvent dorénavant, en ce qui concerne leur conception, de la compétence exclusive de la Direction de l'urbanisme telle que stipulée dans le décret 194/77 définissant les attributions dudit service.

Enfin, le contrôle est technique, c'est-à-dire que, sur la base des plans d'urbanisme de détail établis par la Direction de l'urbanisme, des extraits de plan de lotissement peuvent être délivrés aux propriétaires situés dans un secteur urbain doté de plans d'occupation des sols.

Ce contrôle technique par les extraits de lotissement s'est révélé comme une stratégie transitoire efficace, incontournable par les propriétaires et les géomètres clandestins, d'autant plus que, parallèlement à une campagne d'information du public sur les procédures et la réglementation sur les lotissements, des moyens de dissuasion et de répression sont utilisés pour faire respecter les dispositions prises par la Direction de l'Urbanisme. La répression frappe essentiellement les géomètres reconnus coupables de lotissement illégaux tandis que la dissuasion est appliquée aux acquéreurs imprudents dans les lotissements clandestins.

B. La stratégie des extraits de lotissements.

La méthode consiste à dresser, au nom d'un propriétaire, qui en fait la demande, un plan de détail de sa propriété conformément au plan d'urbanisme du secteur. Il est aussi délivré au propriétaire un plan individuel de référence permettant au géomètre agréé, choisi par lui-même, d'implanter topographiquement ce plan. Le dossier soumis au Service de l'Urbanisme doit nécessairement comporter, à défaut du Titre Foncier, outre le plan de propriété, un titre de propriété authentifié par la Préfecture ou les Tribunaux.

L'extrait de lotissement est alors produit par identification des repères géographiques représentés sur le plan de propriété, sur un fond de restitution photo-cartographique à l'échelle 1/2 000.

Le plan ainsi délivré au propriétaire, portant un numéro d'étude en son nom, est ensuite exécuté par son géomètre sur le terrain et le plan d'exécution dressé par celui-ci est alors contrôlé topographiquement sur le site par la Direction de la Cartographie Nationale et du Cadastre (DCNC) en vue d'un visa de conformité.

C. L'évaluation de la méthode.

La méthode des extraits de lotissement est justifiée par une nécessité de parer au plus pressé, face à une situation catastrophique. Elle est transitoire et vise à prédisposer les acteurs producteurs de l'espace urbain à adopter un autre modèle d'intervention sur cet espace.

Sur ce plan, l'objectif est atteint car les lotissements spontanés ont régressé, les conflits fonciers après lotissements sont dénoués et les rapports fonciers entre Etat et propriétaires terriens sont clarifiés comme le stipule l'article 40 du décret 67-228 relatif aux emprises publiques et réserves d'équipement. Mais cette stratégie, sur le plan urbanistique classique, comporte des insuffisances notables. Comparables à celles, anciennes, des lotissements individuels spontanés à savoir : la dispersion des lotissements exécutés et l'immatriculation ou la discordance du réseau de voirie due au défaut d'exécution topographique opérée par les géomètres. En conclusion, précisons que la méthode est un palliatif de l'anarchie résultant d'un régime foncier trop libéral et de la non-intervention de l'Etat sur le plan institutionnel et financier.

Sur le plan institutionnel, les collectivités locales, les municipalités en particulier, victimes d'un centralisme outrancier, ne sont dotées d'aucun pouvoir d'intervention sur leur propre territoire administratif. Sur le plan financier, le développement urbain n'a pas été porté sur la liste des priorités de la politique économique et sociale. Par ailleurs, le foncier étant devenu l'enjeu premier de la puissance et de la richesse, les tenants du Pouvoir Politique, les spéculateurs, les collectivités terriennes traditionnelles et les géomètres lotisseurs (...) trouvent tous leur compte dans un libéralisme foncier qui constitue cependant un casse-tête quotidien pour les responsables de l'urbanisme.

L'étape suivante de la stratégie mise au point depuis 1982, et qui devrait se généraliser maintenant, est celle des "lotissements concertés", stratégie qui a l'ambition de trouver le compromis entre un urbanisme souhaité et les forces d'inhibition de la maîtrise urbaine.

IV. LES LOTISSEMENTS CONCERTES.

A. Exposé de la stratégie.

Il importe de préciser que "lotissements concerté" n'est pas synonyme de "zone d'aménagement concerté", la stratégie consistant simplement à faire intervenir simultanément, sous le contrôle du service de l'urbanisme, tous les acteurs de la mise en place d'un lotissement, dans le but de régler les problèmes fonciers et de créer les conditions favorables à l'amorce d'un urbanisme opérationnel sur des étendues viables. Les acteurs sont les propriétaires eux-mêmes, les géomètres privés, le Service de l'Urbanisme et la Direction de la Cartographie et du Cadastre. Le financement des travaux est apporté par l'Etat mais sera

recouvré auprès des propriétaires lors de l'attribution compensatoire de lots de terrains qui leur reviennent de droit.

L'objectif visé est de constituer des blocs de terres pour des programmes d'urbanisme et d'habitat, tout en respectant le droit foncier des propriétaires. Par ailleurs, l'exécution simultanée des aménagements fonciers et topographiques suivant un plan d'urbanisme rationnel offre le cadre de réalisation des infrastructures de voirie et réseaux divers par des sociétés d'équipement publiques ou privées.

B. Les avantages.

Les résultats positifs attendus sont d'abord du domaine de la maîtrise foncière. En effet, les terres du périmètre des zones de lotissements concertés seront répertoriées conformément aux lois en vigueur et débarrassées de tout litige. L'implication des propriétaires eux-mêmes constitue une garantie de succès du règlement des droits fonciers et de sauvegarde des prérogatives de l'Etat en matière d'opérations d'urbanisme. En outre, la constitution de blocs de terres permet d'initier des programmes de logements et d'équipements urbains, soit par l'Etat soit par des acteurs privés obtenant préalablement des concessions foncières auprès de l'Etat (...).

C. Les goulots d'étranglement.

Le premier obstacle à cette stratégie, mise au point depuis 1987, est la réticence des pouvoirs de décision. Car la méthode implique un engagement financier et politique. Pour contourner cet obstacle, il a fallu que le Directeur de l'Urbanisme s'adresse aux municipalités pour les décider à faire l'expérience qui, après un calcul économique, se révèle rentable. Le deuxième obstacle est le règlement des compensations foncières. Le problème relève de la coutume qui met les propriétaires en situation d'attachement à leur patrimoine ancestral. C'est ce lien qu'il faut tenter de rompre pour amener les propriétaires à accepter le principe du remembrement. L'argument de poids, comme solution, est que les terrains sont destinés à être nécessairement vendus à d'autres qui ne sont pas membres coutumiers de la collectivité. L'expérience d'Avedji en donne la preuve.

D. Le projet pilote d'Avedji.

Avedji est un lieu-dit du Canton d'Aflao situé au Nord-Ouest de l'Agglomération de Lomé, au PK 10 de la Route Nationale n°5 en direction de la ville de Kpalimé.

Le projet initié par la Société Immobilière Togolaise (SITO) -société d'Etat- porte sur environ 3 hectares pour 63 villas. L'intérêt du projet est de tester la stratégie foncière décrite ci-dessus car l'une des causes de l'échec de l'Agence d'Equipeement des Terrains Urbains (AGETU), fut l'absence d'une stratégie foncière.

Les premiers résultats, obtenus dans des conditions non moins difficiles avec les propriétaires, indiquent que la stratégie est porteuse de succès car, à ce jour, les 63 villas sont en chantier sans heurts avec les propriétaires qui attendent cependant leur compensation en terrain et une indemnisation forfaitaire pour leurs cultures perennes.

Ce projet-pilote autorise la généralisation de la stratégie sur une zone d'environ 250 hectares dans laquelle, après les opérations topographiques et le recensement foncier, des réserves de terrain seront constituées pour les divers programmes d'urbanisme et d'habitat. Naturellement, la maîtrise foncière par diverses méthodes n'est pas synonyme de maîtrise de la gestion de l'aménagement urbain. C'est pourquoi il importe de souligner que les lotissements concertés ne constituent qu'une étape vers l'urbanisation planifiée et la gestion des équipements urbains.

A la lumière des analyses faites, il ressort que le foncier et les pratiques locales qui s'exercent autour de cet enjeu polymorphe, rendent difficile la maîtrise de l'urbanisation. Le cas du Togo est un exemple édifiant. Les pratiques foncières insufflent aux villes africaines, notamment les capitales, une extension qui n'est pas en rapport avec les moyens techniques et financiers dont elles disposent pour leur gestion. Les victimes d'une telle contradiction sont les techniciens de l'urbanisme, assis entre deux chaises et devant trouver une assise intermédiaire entre les effets difficilement maîtrisables des pratiques foncières et le dénuement financier d'une part, la nécessité de conduire la ville vers les normes urbaines universelles d'autre part.

La stratégie mise au point par la Direction de l'Urbanisme du Togo n'a pas d'autres objectifs que de créer une voie nouvelle de conciliation ou d'intégration de toutes les sensibilités ou de toutes les pratiques d'acteurs multiples intervenant sur le même espace. Mais, parmi ces acteurs, le rôle des collectivités locales (les municipalités) reste déterminant. Pour cela l'Etat doit leur redonner le rôle et le pouvoir financier et administratif qui leur revient en tant qu'exécuteurs et contrôleurs des politiques urbaines définies par lui. Car elles sont plus proches des populations concernées qu'elles administrent et surtout plus sensibles à leurs problèmes quotidiens

VILLES MOYENNES ET CENTRES SECONDAIRES : QUELQUES REFLEXIONS A PARTIR D'INTERVENTIONS PRISES AU BURKINA FASO

GANNE Bernard
CNRS-GLYSI
Lyon

Absorbées dans un premier temps -et non sans juste raison vu le type d'expansion urbaine des grandes métropoles- par le souci de canaliser le développement des grands centres urbains, les politiques d'aménagement en arrivent bien souvent, dans le Tiers-Monde comme ailleurs, à s'intéresser par la suite -et un peu comme par protection- aux franges plus délaissées de leur armature urbaine, englobées sous le terme de "villes moyennes" ou "centres secondaires"

Définies bien souvent par des catégories négatives, que ce soit par rapport aux grandes villes dont elles n'ont ni la complexité ni le dynamisme ou par rapport au monde rural où elles se trouvent situées et dont elles se démarquent, ne serait-ce que par la moindre proportion d'emplois agricoles (cf. définitions données dans les documents de la 8^e session de la CNUEH sur les villes moyennes)¹ et dotées de ce fait d'un statut incertain, bien souvent qualifié d'"intermédiaire" dans la hiérarchie urbaine, les villes moyennes n'en font pas moins l'objet de plans et programmes se voulant de plus en plus précis : un peu partout, les politiques dites de villes moyennes se trouvent ainsi élaborées, censées apporter l'équilibre et rétablir l'harmonie face aux poussées incontrôlées d'un phénomène urbain semblant surtout marquer, et particulièrement dans le Tiers-Monde- les principaux pôles métropolitains.

Le Burkina échappe d'autant moins à la règle qu'il fait montre, comme nombre de pays de la zone sub-saharienne, d'une évolution urbaine posant avec peut-être encore plus d'acuité, à quelques exceptions près, le problème du développement des pôles non

¹ Cf. Document CNUEH, *Planification et gestion des établissements humains, eu égard notamment aux petites villes et aux villes moyennes et aux pôles de croissance locaux*, HS/C/8/3/, Kingston 1985, p. 3 du document français.

métropolitains; du fait en particulier d'un moindre développement urbain d'ensemble.

Si l'une des caractéristiques de la zone sub-saharienne est bien la faible urbanisation qui se remarque là, force est de constater que le Burkina Faso présente de ce point de vue une situation encore beaucoup plus marquée.

Entre 1975 et 1985, les divers traits remarquables au niveau de toute cette zone s'y trouvent en tout cas plus affirmés :

- Très faible taux global d'urbanisation (de un à deux fois inférieur à celui observé au niveau de l'ensemble de la zone suivant le type de "définition" que l'on adopte pour caractériser l'urbain);
- Evolution urbaine officiellement proche de celle relevée pour l'ensemble des pays sub-sahariens, mais probablement inférieure d'un quart environ à celle-ci;
- Distorsion encore plus marquée entre l'évolution des deux pôles métropolitains principaux, polarisant l'essentiel de la croissance urbaine et l'évolution des autres centres, suivant parfois tout juste à peine la pente de leur croissance naturelle compte-tenu de l'importance persistante du phénomène d'émigration.

Face à cette faible structuration d'ensemble de l'armature urbaine et à la relative atonie des centres secondaires on ne sera pas étonné de voir les turbulences créées par la croissance massive des deux principales villes polariser l'essentiel de l'attention et des interventions. Pourtant depuis quelques années, les centres secondaires ont semblé commencer d'attirer l'attention :

-D'une part parce qu'au niveau global de l'aménagement il apparaissait peu à peu que les interventions ne pouvaient continuer à se polariser sans fin sur les principales métropoles ou sur les seuls espaces ruraux en délaissant toute cette partie de l'armature urbaine intermédiaire; en ce sens, investir dans les villes moyennes ne devait plus être forcément perçu comme une sorte de détournement de moyen par rapport aux principaux centres urbains mais comme une sorte d'action de complément permettant par exemple de mieux canaliser des migrations qui ne viendraient donc pas engorger encore les métropoles;

-D'autre part, parce que les transformations politiques et administratives se marquant au niveau de l'administration territoriale amenaient, en développant un maillage plus serré du territoire national à

partir d'un nombre élargi de 30 provinces, à mettre mieux en relief ces divers centres intermédiaires : les diverses politiques de décentralisation qui s'ensuivirent, marquées en particulier depuis quelques années par la déconcentration d'un certain nombre de services dans toute une partie des principaux chefs-lieux de province et en particulier par l'implantation à ce niveau des services de l'Aménagement du Territoire indiquent bien la volonté politique explicite d'intervenir à cette échelle urbaine d'ensemble;

-Ceci sans même parler des nouveaux projets en cours consacrés plus explicitement au développement de 10 villes moyennes (cf. nouveau projet PNUD).

L'intérêt pour les centres secondaires semble donc bien peu à peu s'être cristallisé. Sans préjuger des futurs projets en cours, quels enseignements tirer des diverses interventions ayant été menées sur ces centres depuis quelques années ? et quelles conclusions en tirer pour de futures actions ?².

Avant de procéder à un bilan de ces diverses opérations, disons un mot sur la situation d'ensemble et sur l'évolution des villes moyennes du Burkina Faso.

² Nous reprendrons ici certaines des analyses contenues dans le rapport *"Investissements publics et développement urbain dans 6 villes moyennes du Burkina Faso : Koudougou, Ouahigouya, Banfora, Kaya, Fada N'Gourma, Gaoua"*; B. GANNE, J.B. OUEDRAOGO, A. OUATTARA, E. ILBOUDO, G. COMPAORE, Ouagadougou, juillet 1988.

I. SITUATION GLOBALE ET EVOLUTION DES VILLES MOYENNES DU BURKINA FASO

A. Une évolution d'ensemble plutôt modérée

Avec environ 8 millions de population résidente en 1985 (définition comprenant les résidents présents et les résidents absents mais non les émigrés, population partie depuis plus de 6 mois à l'extérieur ou comptant y résider plus de 6 mois) la population du Burkina Faso aurait connu entre 1975 et 1985 un taux d'évolution de plus de 3,5% par an, taux légèrement supérieur à celui observé pour l'ensemble de la zone d'Afrique Occidentale (+ 3,2%) au cours de la même période et proche du taux observé dans un pays voisin comme la Côte d'Ivoire (+ 3,6 % par an).

En fait, la sous-estimation reconnue du recensement de 1975 amène à proposer une évolution plus modérée semblant plutôt tourner autour de plus de 2,7% par an ³.

B. Un faible taux global d'urbanisation

Dans ce contexte, le taux d'urbanisation, -variant entre 10 et 15% selon le mode de définition adopté pour l'urbain- reste particulièrement faible, puisque se situant à environ la moitié du taux de 26% avancé en 1981 par la Banque Mondiale pour l'Afrique subsaharienne⁴.

-Si l'on considère en effet les cinq centres reconnus comme "villes" en 1975 (soit, en plus de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, Koudougou, Ouahigouya et Banfora qui regroupaient alors ensemble 363.000 hab.) ceux-ci représentent en 1985, avec 799.000 habitants, environ 10% de la population résidente avec une évolution sur la période de plus de 8,2% par an.

-Si, en plus de ces cinq villes, l'on prend en compte ainsi qu'il a parfois été proposé les 8 autres centres qui dépassent les 10.000 habitants, possèdent un minimum

³ Taux proposé par l'INSD

⁴ Cité par P. SIRVEN dans son article " *Démographie et villes au Burkina Faso*" in Cahiers d'Outre-Mer, 40 (159), juillet-septembre 1987, pp. 265-283, article dont nous nous inspirons dans les paragraphes qui vont suivre.

d'infrastructures et comportent une proportion d'actifs non agricoles plus importante que d'actifs agricoles (à savoir, Tenkodogo, Fada N'Gourma, Dedougou, Pô, Gaoua, Kaya, Dori, Tougan), l'on obtient alors, à quelques approximations près (Gaoua par exemple n'atteint pas les 10.000 hab.) un ensemble de 936.000 habitants représentant un taux d'urbanisation de 12% et ayant évolué en dix ans de plus de 7,5% par an.

-Si enfin, en simplifiant et en considérant d'un point de vue formel que les 31 chefs-lieux des 31 provinces administratives sont des "villes" (même si par exemple certaines, comme Ziniaré, n'excèdent pas les 3.000 hab.) on obtient un nouvel ensemble de 1.129.700 habitants, ayant augmenté de plus de 7,1% par an depuis 1975 et portant alors en 1985 le taux d'urbanisation à 14,2%.

La vérité est sans doute quelque part entre ces bornes. Certains comme P. Sirven⁵ proposent de s'en tenir à une définition ne prenant en compte que les centres considérés comme autre chose que des villages par les populations; 18 centres seraient dans ce cas, représentant un ensemble de population "urbaine" de 12,5% avec un rythme d'évolution de plus de 7,3% par an.

Qu'il soit de 10 ou de 14%, le taux d'urbanisation observé au Burkina reste en tout cas très faible. Avec un taux d'évolution de 7 à 8% par an, la croissance urbaine, sans être intempestive, peut paraître relativement forte. Encore convient-il à cet égard de ne pas se laisser abuser par ce qui ne constitue que des moyennes, les disparités d'évolution entre les deux villes Métropoles et les autres centres urbains s'avérant considérables.

A cet égard, et à quelques exceptions près, l'évolution des villes moyennes s'avère dans l'ensemble plutôt faible.

C. Une très faible évolution d'ensemble des centres secondaires

1. Si l'on prend en compte, en effet, pour être large, les 31 centres administratifs du Burkina en les classant en fonction de leur taille en 1985 on constate en effet que, indépendamment du fait que les deux

⁵ ibid. p. 276

villes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso absorbent à elles seules plus des deux tiers de la croissance d'ensemble de ces centres, ces deux métropoles connaissent à elles deux un accroissement de plus du double de celui observé dans les autres centres (+ 134% sur dix ans contre de +60% à +63% dans les strates 20 à 60.000 hab. , 10 à 20.000, moins de 10.000 hab.). Polarisant pratiquement en 1985 près de 60% de la population de tous ces centres (contre seulement un peu plus de 50% dix ans plus tôt) Ouagadougou et Bobo voient ainsi s'accroître encore leur prépondérance à l'intérieur de la faible structure urbaine Burkinabé.

Tableau 1 : EVOLUTION DES COMMUNES "URBAINES" DU BURKINA FASO SELON LA TAILLE

Classe de taille	1975	1985	$\frac{85}{75}$	Taux annuel d'évolution
>200.000 h	287 724	673 385	+ 134 %	+ 8,9 %
60.000 à 200.000 h	0	0	-	-
20.000 à 60.000 h.	133.290	215.522	+62%	+4,9%
10 000 à 20 000 h	107.557	175.819	-63%	+5,0%
< 10 000 h	40.415	65.018	+ 60%	+ 4,8%
TOTAL	568 986	1 129 744	+ 99 %	+ 7,0%

2. Cette prépondérance grandissante des deux centres métropolitains principaux s'avère d'ailleurs d'autant plus forte que l'on connaît l'absence de villes de taille intermédiaire : si Bobo-Dioulasso, la deuxième ville du Burkina, compte en effet en 1985 un peu plus de 230.000 hab., la 3^e ville, Koudougou, dépasse pour sa part tout juste les 51.000.... Et l'on ne compte que 6 autres villes de plus de 20.000 habitants, dont deux seulement, Banfora et Dedougou, font montre d'une croissance notable.

Tableau 2 : REPARTITION DES COMMUNES "URBAINES" DU BURKINA FASO PAR TRANCHE DE TAILLE EN 1975 ET 1985 AINSI QUE DE LEUR EVOLUTION

	1975	1985	$\frac{85}{75}$
> 200.000 habitants	50,6%	59,6%	68,8%
60.000 à 200.000 h	0	0	-
20.000 à 60.000 h	23,4%	19,1%	14,7%
10.000 à 20.000 h.	18,9%	15,6%	12,2%
> 10.000 habitants	7,1%	5,7%	4,3%
	100,0%	100,0%	100,0%

3. D'une façon générale, on remarque d'ailleurs que, dans la liste des chef-lieux, seuls quelques centres dans chacune des tranches de taille semblent faire montre d'une croissance notable.

Huit centres seulement sur vingt-neuf connaissent ainsi une évolution supérieure à la moyenne de plus de 7,1% observée pour l'ensemble des villes : deux dans les centres principaux déjà évoqués de Banfora et Dedougou marqués respectivement par le développement de l'industrie sucrière et des activités cotonnières : deux dans les petits centres de moins de 10.000 hab. (Manga et Kongoussi); quatre théoriquement dans les centres intermédiaires de 10 à 20.000 hab. (Djibo, Diapaga, Kombissiri et Zorgho) mais en se souvenant que les deux derniers pôles ne se trouvent pas très éloignés de la mouvance ouagalaise.

Pour le reste, les évolutions observées se situent à un niveau très moyen voire carrément faible : dix des centres chefs-lieux considérés dans la liste connaissent ainsi une évolution inférieure au taux moyen annuel d'accroissement naturel de 3,26% observé pour l'ensemble du Burkina.

Tableau 3 : EVOLUTION DES CENTRES "URBAINS" DU BURKINA FASO (1975-1985)

Commune	1975	1985	Taux d'accroissement annuel
Ouagadougou	172.661	442.223	9,9
Bobo Dioulasso	115.063	231.162	7,2
	287.724	673.385	8,9
Kougougou	36.838	51.670	3,4
Ouahigouya	25.690	38.604	4,2
Banfora	12.358	35.204	11,0
Kaya	19.200	25.779	2,9
Tenkodogo	18.224	22.889	2,3
Dedougou	7.913	20.962	10,2
Fada N'Gourma	13.067	20.414	4,6
	133.290	215.522	4,9
Réo	14.573	18.342	2,3
Djibo	5.344	16.182	11,7
Nouna	12.823	16.014	2,2
Pô	8.943	14.843	5,2
Yako	11.029	14.171	2,5
Gourcy	10.251	14.077	3,2
Orodara	8.983	12.826	3,63
Tougan	10.645	12.468	1,6
Kombissiri	4.557	12.054	10,5
Diapaga	5.619	12.392	7,9
Zorgho	2.519	11.721	16,6
Dori	6.599	10.717	5,0
Léo	5.673	10.012	5,8
	107.557	175.819	5,0
Boulsa	6.073	9.782	4,9
Koupèla	5.885	9.661	5,2
Gaoua	6.844	9.441	3,3
Manga	2.554	8.012	12,1
Kongoussi	3.809	7.845	7,5
Diebougou	4.659	6.764	3,8
Bogande	5.351	6.379	1,8
Gorom-Gorom	3.395	4.550	3,0
Ziniaré	1.895	2.584	3,1
	40.415	65.018	7,8
Emsemble	568.986	1.129.744	7,0

Si de plus l'on se souvient que, compte-tenu des modalités de recensement les évolutions enregistrées se trouvent plutôt surestimées (le recensement de 1975 fournissant, ainsi qu'il a été dit, un résultat plutôt par défaut; les changements de périmètres observés par ailleurs en 1985, intégrant certains quartiers ou villages non comptabilisés dans les agglomérations de 1975 sans que les diverses rectifications aient été opérées sur les données 75) l'on risque d'être amené encore à modérer le diagnostic.... Lors de l'étude un peu plus approfondie que nous avons été amené à faire sur 6 centres secondaires du Burkina, il nous fut ainsi nécessaire d'opérer un certain nombre de rectifications. Refaites à périmètre égal pour les deux recensements, les évolutions tombaient ainsi de +3,3% par an pour Gaoua à seulement +1,4%, de +11% pour Banfora à +7,4% et de +4,2% pour Ouahigouya à +3,6%, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso passant pour leur part de +9,9% à +9,4% et de +7,2% à +7% (cf. annexe 1).

Il apparaît ainsi, -de façon assez classique dans les pays de la zone subsaharienne ainsi que plus généralement dans les PVD-, qu'au Burkina-Faso non seulement les centres secondaires ne fixent pas les populations mais, observant une évolution d'ensemble inférieure dans la majeure partie des cas à leur mouvement naturel, continuent d'être en fait pour une bonne part des foyers d'émigration.

C'est principalement ce constat pessimiste, -et l'écart qui continue ainsi de se creuser avec l'évolution des villes principales et les insolubles problèmes de contrôle de ces dernières- qui légitime sans doute le soucis se marquant depuis quelques années dans les instances tant internationales que nationales pour les centres secondaires et qui fonde en fait les actuelles politiques dites de "villes moyennes".

Avant de revenir de façon plus générale sur ce dernier point, essayons maintenant de voir de quels types d'interventions les centres secondaires du Burkina ont pu faire l'objet au cours des dernières années.

II. DE QUELQUES INTERVENTIONS SUR LES CENTRES SECONDAIRES

Nous parlons ici d'interventions dans la mesure où c'est donc seulement dans une période toute récente que l'on s'est en fait mis à parler -au Burkina comme d'ailleurs au niveau international, la Conférence de la CNUEH consacrée aux villes moyennes datant de 1985- de "politique" pour les villes moyennes; c'est en effet en gros à partir des années 1987-1988 que l'on a commencé d'envisager au Burkina la mise en oeuvre de moyens et de systèmes d'intervention qui seraient commun à ce type d'agglomérations.

Cependant, bien que ne s'inscrivant pas totalement dans le mode de rationalité globale développé par les aménageurs, le contenu et les modalités de ces interventions, leur plus ou moins grande réussite ou leurs divers échecs relatifs ne sont pas sans nous instruire sur ce qu'il est peut-être souhaitable de mettre ou de ne pas mettre dans une politique dite de "villes moyennes"; c'est en tout cas uniquement ce à quoi tend le rapide bilan qui suit, la question étant bien de savoir si le type de rationalisation opéré au travers de la mise en avant de la catégorie "ville moyenne" et de sa systématisation constitue un réel progrès aboutissant à une meilleure prise en compte des problèmes de ce type de centres.

A. Les interventions de caractère général

La politique d'aménagement des villes moyennes se trouvant donc encore en cours d'élaboration, les centres secondaires n'avaient jusqu'alors fait l'objet d'aucune politique systématique : ceci ne signifie certes pas que rien ne s'y passait, nombre de programmes et de projets prévoyant bien de s'appliquer sur tel ou tel centre : mais il n'existait pas, -si l'on ose dire- de "doctrine d'ensemble" sur ce point.

1. Certes, un certain nombre de décisions politiques et de programmes nationaux, impulsés entre autres depuis la révolution du 4 août, avaient visé à opérer une prise en compte beaucoup plus poussée de l'ensemble du territoire national : n'est-ce pas précisément de cette période que date le redécoupage du territoire national en 31 Provinces, décision amenant précisément à considérer que chacune de ces zones devait se trouver dotée d'un centre "urbain" chef-lieu de province ?

En complément à ce redécoupage, une certaine politique de décentralisation, ou plutôt de "déconcentration" des services dans une série de ces centres secondaires fut menée à partir des années 1986-87.

Un certain nombre de services (domaines, cadastre etc.) furent ainsi établis dans un certain nombre de centres secondaires, moins il est vrai pour valoriser directement ces centres eux-mêmes que dans l'optique d'opérer un maillage plus serré de l'administration territoriale jusqu'aux échelons provinciaux : suivant les administrations, bon nombre de centres chefs-lieux, parfois -mais rarement- tous, bénéficièrent de ces déconcentrations dont l'impact, à part celui des emplois créés, doit surtout être évalué du point de vue de l'amélioration de la rapidité ainsi que d'une plus grande proximité de la machine administrative avec le terrain.

Cette déconcentration des services se trouvait complétée par la mise en place, -à l'intérieur du Ministère du Plan- de la Direction de la Décentralisation économique et de l'Aménagement du Territoire (DDEAT) qui compte maintenant dans presque la moitié des villes chefs-lieux un délégué régional ayant une mission de coordination large.

Bien que cette opération soit relativement récente, des évaluations de cette déconcentration, -qui constitue sans doute le mouvement le plus important observé dans ce sens au Burkina- ont sans doute été faites, évaluations dont nous ne connaissons pas pour l'instant les conclusions.

On notera du moins que cette réforme administrative vers les centres secondaires ne vise en aucun cas à déléguer ou à décentraliser les décisions aux échelons locaux mais seulement à instaurer un système de circulation de l'information plus étroit permettant aux échelons centraux de faire ainsi preuve dans leurs décisions d'une meilleure efficacité ; réforme sans doute utile mais contribuant en fait et paradoxalement à conforter encore la centralisation. Or, les futurs enjeux d'une politique adaptée aux villes moyennes ne seront-ils pas aussi à penser dans les systèmes de concertation qu'ils permettront d'établir entre échelons centraux et locaux et dans la reconnaissance des capacités locales de décision ?

2. Indépendamment de cette réorganisation et de cette déconcentration administratives, un certain nombre d'interventions planifiées depuis le niveau national ont ainsi pu être opérées sur l'ensemble des centres chefs-lieux.

Ces interventions systématiques se sont trouvées en fait relativement limitées, marquant plus la volonté politique de s'adresser,

au travers d'exemples-pilotes, à l'ensemble du système territorial afin d'indiquer les orientations à développer.

Deux types d'interventions peuvent par exemple à cet égard être signalées : la construction dans chaque chef-lieu de province des cités du 4 août; l'élaboration du Programme Populaire de Développement (PPD).

-Devant servir d'exemple et de symbole de la politique d'habitat qui entendait être menée, les cités du 4 Août durent être réalisées dans chacun des chefs-lieux de province avec l'aide des populations; chaque province devait ainsi bâtir 20 logements à l'aide de la participation populaire selon des plans et avec des matériaux fournis par le Ministère: ce qui fut fait effectivement, ces villas servant actuellement principalement à loger les fonctionnaires.

-Comme son nom l'indique, le Programme Populaire de Développement (P.P.D.) consistait en un vaste programme d'investissement initié par les autorités du Burkina Faso et exécuté en 1984-1985. Les autorités de chacune des provinces déterminaient une série d'équipements ou d'opérations à réaliser. Une des originalités de cette opération résidait dans le large recours qui était fait aux investissements humains. En fait, ce programme concernera assez peu les villes-chefs-lieux mêmes : sur l'échantillon de villes que nous avons étudié, une estimation montre que seulement de 4 à 25% des investissements provinciaux se trouvaient en fait consacrés aux investissements urbains.... Et alors que le contenu des programmes situés en milieu rural s'avérait assez varié, les interventions effectuées dans les centres urbains ont été de fait relativement stéréotypées se limitant à la construction ou à la réfection d'un cinéma ou d'une buvette ainsi qu'à la mise en place d'une boulangerie industrielle pour les zones qui n'en possédaient pas.

B. Les interventions ponctuelles

A part ces quelques interventions de forme générale auxquelles pourraient se rattacher également les quelques programmes d'équipement scolaire ou sanitaire intégrant aussi les centres urbains, les interventions sur les centres secondaires ont essentiellement été des interventions ponctuelles.

Compte-tenu de plus de l'absence de marge de manœuvre marquant les budgets communaux⁶ et privant quasiment les villes (hormis les trois centres de Koudougou, Ouahigouya et Banfora) de toute possibilité d'investissement hors en particulier du domaine scolaire, on ne sera pas étonné de constater que les investissements réalisés dans les centres secondaires proviennent tous quasi exclusivement de l'extérieur.

Au gré des opportunités des programmes élaborés ailleurs et des logiques particulières de toutes ces diverses institutions externes (instances nationales ou internationales, ONG diverses etc.), des séries d'équipements vont ainsi se trouver répercutés sur tel ou tel centre secondaire, boucheries ici, eau et électricité là, aménagement de quartiers lotis ailleurs, radio, marché, écoles etc. Finalisés ainsi de façon externe par rapport aux structures locales et conçus en quelque sorte de façon indépendante les uns des autres, ces divers équipements sont en fait souvent loin d'avoir produit les effets escomptés, en simple termes de services et sans même parler là des effets d'entraînement escomptés. Telle fut du moins une des conclusions du bilan tiré de l'investigation portant sur les investissements réalisés depuis le début des années 80 sur 6 des centres secondaires du Burkina Faso⁷. Au lieu de reprendre un bilan qui ne manquerait pas d'être fastidieux, il nous a semblé plus pertinent d'évoquer plutôt ici succinctement un type de cas, bien illustratif des problèmes et limites que pouvaient rencontrer ce type d'intervention sur les centres secondaires.

1. Petit centre de moins de 10.000 habitants enclavé dans le Poni au Sud-ouest du pays dans une zone de faible densité et de plus socialement peu polarisée du pays Lobi, Gaoua, qui ne semble avoir connu en 10 ans qu'une très faible croissance (+1,4% par an dans le cadre des données rectifiées par rapport à un taux officiel de +3,3%) a fait l'objet à partir du début des années 80 d'une série importante d'interventions : peu de villes semblent en tout cas avoir reçu autant d'équipements en si peu de temps.

⁶ Cf. in B. GANNE, J.B. OUEDRAOGO, A; OUATTARA et alii, op. cit p.37 ss.

⁷ cf. rapport cité en note 2 ainsi que l'article extrait de ce travail reprenant le bilan plus spécifique des deux opérations de lotissement du PNUD : B. GANNE, E. ILBOUDO, "L'aménagement urbain à l'épreuve du quotidien", in *Politique Africaine*, n° 34, Juin 1989, pp. 89-102.

Qu'on en juge plutôt : restructuration du Quartier Chefferie par l'établissement d'un lotissement de 375 parcelles, réorganisation du marché central et création d'un centre de PMI au début des années 80 (projet PNUD); mise en place de l'électricité en 1983 ; à l'occasion de l'organisation des Journées de la Culture de 1984, réalisation d'un théâtre populaire, d'une cité du 4 août de 60 logements trois fois plus importante que dans les autres centres, aménagement de l'aérodrome; à la même époque et dans le cadre du PPD réfection et remise en route du cinéma; mise en place en 1986 d'une station de radio dans le cadre d'un projet hollandais, construction d'un abattoir-séchoir etc. ceci sans parler des investissements plus courants réalisés au niveau des écoles ou des forages etc.

Qu'ils soient donc provinciaux (cinéma, théâtre ou aérodrome), nationaux (équipements en eau, électricité, cités) ou internationaux (radio, lotissement PNUD, boucherie) les investissements semblent donc s'être multipliés à Gaoua à un rythme relativement accéléré, compensant peut-être l'espèce de délaissement où cette ville isolée avait pu être laissée auparavant.

Avec le recul de quelques années, il semble bien cependant, que l'impact de ces différentes opérations, plaquées sur la ville de façon plus ou moins volontariste, soit plus que limité : hormis peut-être pour le cinéma qui paraît trouver sa vitesse de croisière, c'est plutôt une absence d'enjeu qui caractérise les divers équipements réalisés. La halle du marché, le théâtre restent ainsi inutilisés; l'impact de la radio demeure problématique ; quant à l'opération de lotissement du Quartier Chefferie, elle semble achever de s'étioler sans donc entraîner une dynamique d'occupation particulièrement renouvelée de l'espace urbain.... Tout au plus convient-il de noter l'utilisation des quelques sommes collectées dans le Fonds de Roulement du lotissement pour la mise en place d'une nouvelle opération d'aménagement.

Il semblerait que cette avalanche d'interventions en tout genre ait constitué en fait la seule politique urbaine. L'échec patent de certaines des opérations, l'impact tout relatif de certains autres équipements indique bien en tout cas les limites de ce genre d'intervention. D'autant que ces nombreuses actions n'ont aucunement empêché Gaoua de continuer à stagner.

La multiplication des interventions développées là ces dernières années ne semble pas ainsi avoir permis d'impulser à Gaoua le minimum de dynamisme permettant à ce centre de commencer à se

structurer. Nous serions mêmes tenté de dire bien au contraire. Cette prolifération de programmes divers, porteurs chacun de logiques différentes, et qui ne sont pas sans laisser chacun dans la ville leur trace tant spatiale que sociale, ne contribue-t-elle pas en fait à éclater davantage cette agglomération et à l'écarteler, en la rendant plus dépendante de multiples logiques totalement extérieures à la ville et éloignant de ce fait davantage de la construction d'un véritable projet urbain ? Un projet se basant plus sur les dynamiques locales spécifiques.

Exemple peut-être extrême, le cas de Gaoua montre bien semble-t-il les limites de toute perspective où la seule mise en place d'équipements, pris en quelque sorte comme in abstracto, paraît pouvoir tenir lieu de politique.

Ce rapide survol de la place et de l'évolution des centres secondaires au Burkina d'une part ainsi que des divers types d'interventions développées sur ce type de centre depuis quelques années d'autre part semble bien montrer tout l'intérêt d'une politique sur ces centres en en manifestant sans doute bien aussi les problèmes.

On a noté d'une part la faible ampleur "urbaine" des centres secondaires (n'était-on pas en fait obligé de recourir à des définitions négatives de ces centres ?) ainsi que leur relatif faible dynamisme d'ensemble. On n'aura pas non plus été sans remarquer leur caractère très dispersé, cette dispersion redoublée donc d'une absence de polarisation induisant comme un véritable éclatement compliquant encore les interventions à opérer. On ne peut qu'être frappé à cet égard par les distorsions observées (hormis donc dans le cas de Gaoua privilégié au contraire par les équipements) entre les réalisations effectuées et les interventions minimum qui s'avèreraient nécessaires pour parvenir à hausser le niveau général de ces centres (ne serait-ce qu'en termes tout simple d'équipement de base) et induire un minimum d'activité leur permettant d'exercer -au delà de leur simple fonction de desserte- un rôle actif et réellement attractif dans leur environnement.

Or, les différences tout à fait importantes relevées entre les centres urbains secondaires et les deux villes métropoles, tant en ce qui concerne le niveau des équipements de base qu'au plan du dynamisme aussi bien démographique qu'économique, montrent combien l'on est loin de réduire les écarts (ceci sans même parler d'espérer inverser la tendance) en dépit des efforts accomplis, en particulier au cours des

dernières années : beaucoup reste en tout cas à faire pour atteindre un niveau de viabilité minimum de ces villes, faute de quoi, elles demeureront proprement inattractives, continuant, comme on l'a vu pour certaines, à alimenter les circuits de l'émigration. Importance donc de l'effort d'investissement à opérer là.

A condition, et ceci constitue le deuxième point à souligner que celui-ci obéisse à des logiques moins externes et soit effectué de manière moins éclatée.

On ne peut, en effet, qu'être frappé, au travers des quelques analyses esquissées, par le caractère très hétérogène et ponctuel des opérations s'étant appliquées -le mot n'est sans doute pas trop fort- sur les centres étudiés.

D'une part parce que, compte tenu de l'absence de disponibilités financières propres à ces centres, la plupart des opérations ne sont opérées que de l'extérieur : les recherches ont bien montré comment au cours des dernières années, le budget d'investissement de ces villes se trouvait pratiquement complètement absorbé par les constructions scolaires, sans d'ailleurs parvenir dans ce domaine à faire face complètement aux besoins. Dans ces conditions, une bonne partie des opérations réalisées sont donc venues d'ailleurs, au travers d'interventions où, relativement souvent, le niveau national tente d'articuler l'aide internationale.

Seules les opérations du P.P.D. -mais dont on a dit le faible impact au niveau des villes- semblent, dans certaines zones, avoir pu réussir à provoquer une certaine concertation et à opérer une certaine mobilisation autour d'opérations discutées localement.

Pour le reste, les interventions ont plus constitué des sortes de retombées locales éparses de programmes nationaux ou internationaux, avec l'observation de ce phénomène que plus un équipement s'avère spécialisé, plus cette évidence fonctionnelle semble dispenser de s'interroger sur sa nécessité ou de le penser dans son inscription globale ? Au risque de tomber complètement à plat faute de mise en perspective locale large. Echec qui ne s'avère pas sans conséquence dans la mesure où une part de l'investissement continue de gréver pour rien les budgets locaux, ceci sans même parler des éventuels coûts minima d'entretien ou de fonctionnement. Ce qui devait aider devient ainsi un handicap : ne sommes-nous pas là tout à fait en face des

effets pervers de "l'aide par projet"⁸, critique actuellement d'ailleurs plus facilement admise dans le domaine rural et au plan des activités agricoles, que dans le domaine urbain...

Avec de plus le handicap que dans le cas des "villes moyennes" le caractère "urbain" n'est pas sans être quelque extrapolé. On a noté la définition essentiellement par la négative de ces centres ("ni" gros, "ni" trop ruraux etc.) et le flou qui caractérise ces espaces "intermédiaires" risquant d'être délaissés par ces interventions. En les réduisant par trop vite à la catégorie de l'urbain, et en présupposant donc des ensembles homogènes qui pourraient faire l'objet d'interventions "spécifiques", dotées donc de "programmes", n'extrapole-t-on pas indûment des modèles attachés essentiellement à la grande ville ?

Même si l'aménageur ou le planificateur devait sans trouver frustré, compte-tenu des "trous" que cela pourrait créer dans ses utopies programmatrices, ne serait-il alors pas plus efficace de convenir que les "villes" moyennes n'existent pas, mais qu'il existe par contre des centres, qui diffèrent précisément de la grande ville de par des modes spécifiques et variés d'organisation qu'ils développent, modes d'autant plus prégnants qu'ils se trouvent marqués voire structurés autour de formes de régulation sociales précisément encore beaucoup plus directes que dans les grands centres urbains ? et avec lesquels il convient donc d'autant plus de compter....

Dans ces conditions, plutôt que de développer sur ces centres des séries de programmes généraux risquant de plaquer là, avec les problèmes entrevus, des séries d'équipements "urbains", n'est-ce pas plutôt vers la gestion de la diversité de ces centres et de leur spécificité qu'il conviendrait de se diriger, gestion plus intégrée permettant peut-être, et à moindre coût, de favoriser un développement plus spécifiquement adapté ?

⁸ Cf. B. LECOMTE, L'aide par projet : limites et alternatives, OCDE, Paris, 1986, 147 p

Annexe 1

LE PROBLEME DE LA SURESTIMATION DONNEES CONCERNANT L'EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DES VILLES DU BURKINA-FASO

Au cours de nos travaux sur les villes moyennes du Burkina-Faso, nous nous sommes aperçus qu'un certain nombre de taux d'évolution 1975-1985 donnés dans les taux officiels se trouvaient de fait notablement surévalués.

Le problème est en effet que, d'un recensement à l'autre, le **périmètre urbain pris en compte a été modifié et étendu**. Ayant approfondi le cas de huit villes et opéré alors les vérifications nous nous sommes aperçus que, dans cinq cas sur huit, la "ville" de 1985 s'avère plus large qu'en 1975 et inclut donc dans son nouveau périmètre des populations non comptabilisées en 1975, ce qui n'est pas sans gonfler quelque peu le chiffre des évolutions.

Pour avoir une idée des mouvements réels, il convenait de travailler à périmètre égal. Nous⁹ avons opté pour la définition 85, reconstituant le chiffre de la population 75 dans le périmètre d'enquête de 1985.

Les résultats sont sensiblement différents, particulièrement pour les villes de Gaoua, (seulement 1,4% par an de progression au lieu de 3,3% soit moins que la croissance naturelle), Ouahigouya (+ 3,6% au lieu de + 4,2%), et surtout Banfora (+7,4% au lieu de + 11% ...).

⁹ Travail effectué avec A. OUATTARA du CNRST, avec la collaboration des services de l'INSD

EVOLUTION DE LA POPULATION (DONNEES RECTIFIEES DANS
PERIMETRE URBAIN 1985)

Villes	Population 1975*	Population 1985**	Evolution 75-85 en %	Taux annuel d'évolution
Ouagadougou (données non rectifiés)	180 476 (172.661)	442 223	+145 (+156,2)	+9,4 (+9,9)
Bobo-Dioulasso (données non rect.)	117.289 (115.063)	231.161	+97,1 (+100,9)	+7,0 (+7,2)
Koudougou	36.838	51.670	+40,3	+3,4
Ouahigouya (données non rect.)	27.184 (25.690)	38.604	+42,0 (+50,2)	+3,6 (+4,2)
Kaya	19.293	25.779	+33,6	+2,9
Banfora (données non rect.)	17.283 (16.674)	35.204	+103,7 (+111,1)	+7,4 (+11,0)
Fada	13.067	20.414	+56,2	+4,6
Gaoua (données non rect.)	8.233 (6.658)	9.441	+14,7 (+41,8)	+1,4 (+3,3)

* Source INSD - annuaire statistique 1985, p. 16 pour données brutes non rectifiées

** Source : INSD - annuaire statistique 1986, p. 25

IMPORTANCE DU SECTEUR DE L'AUTOPRODUCTION DU CADRE DE VIE DANS LE DEVELOPPEMENT URBAIN A DAKAR.

GAYE Malick
Architecte
ENDA TM/RUP

Aujourd'hui, toutes les personnes informées savent que les villes du Tiers-Monde, quasiment sans exception, vivent déjà les conséquences d'une urbanisation absolument incontrôlée et, dans beaucoup de cas, déjà non maîtrisable. Dakar n'est pas en dehors de cette dynamique de l'échec urbain. Au contraire, notre capitale est un exemple presque caricatural du rôle de vecteur de sous-développement joué par les villes africaines, et ce n'est pas le moindre paradoxe de voir que les efforts réels des pouvoirs publics et des autorités municipales n'arrivent plus à cacher une crise sans précédent, disait mon confrère Amadou Jean Charles Tall. A mon sens, nous devons ce constat à l'évolution démographique galopante de nos villes et au besoin d'habitat que cela engendre.

La croissance démographique de Dakar, estimée à 6% l'an, entraîne une demande en logements toujours croissante. L'offre organisée passe par les institutions techniques et financières que sont : la Direction des Parcelles assainies qui produit des parcelles viabilisées, la Banque de l'Habitat (BHS) qui propose des crédits immobiliers adaptés à l'habitat social, le BAHSO, qui apporte une assistance technique aux coopératives d'habitat, l'OHLM, la SICAP qui construisent des logements économiques. L'ensemble de ce dispositif, important relativement à d'autres pays, ne dépasse pas les 3.000 logements par an, toutes origines confondues, alors qu'il en faudrait au moins 12.000. De plus, les procédures et conditions économiques liées à ces filières de production du logement en limitent l'accès aux hauts et moyens revenus, et ne peuvent de ce fait concerner que 20% de la population urbaine.

La totalité des besoins ne pouvant être satisfaite par ce circuit, il se pose donc un problème pour toute une partie de la population qui continue à s'installer dans la zones d'extension

périphérique, sans statut foncier, sans infrastructure, sans équipement communautaire.

I. UNE STRATEGIE POUR INTEGRER LE TISSU URBAIN.

L'absence de programme de construction de logements réellement sociaux et de filière d'aide à la construction pour les bas revenus, amène ces habitants à faire preuve d'initiative individuelle et à devenir leurs propres promoteurs. Ils financent et dirigent eux-mêmes l'opération de construction. La construction en "dur" reste pour la plupart des familles l'objectif de toute une vie, en tant que matérialisation de cette insertion urbaine tant souhaitée et constitution d'un patrimoine transmissible. Mais elle se fait dans un environnement hostile, à l'écart des réseaux d'équipement urbain, dans des sites quasiment inaccessibles autrement qu'à pied, donc totalement enclavés par rapport aux services que peut fournir la ville.

L'extension urbaine non encadrée est particulièrement perceptible aux abords des capitales et Dakar n'échappe pas à cet état de fait. Les nouveaux arrivants des zones rurales, les anciens locataires qui ont enfin acquis un terrain à bâtir, et deviennent des propriétaires en situation de première accession, enfin les propriétaires investisseurs qui ont perçu le devenir de la ville, tous se retrouvent sur ces terrains nommés "front d'urbanisation", peut-être appelés à devenir, tels Pikine, les centres urbains de demain. Une analyse plus fine de ces différentes situations, permettra de décrire le processus d'un point de vue intérieur à leur logique propre.

Les villes de l'intérieur, de moindre importance, voient également leur croissance progresser, d'une part par absorption de l'exode rural, provoquant des extensions périphériques nouvelles, d'autre part en englobant parfois les villages environnants dans le tissu urbain, contribuant ainsi à modifier les relations villes-campagnes. Ces nouveaux citadins ne sont pas totalement pris dans le maillage urbain, mais ne font plus partie intégrante de la culture rurale.

II. CROISSANCE DE LA POPULATION URBAINE.

En dépit des efforts d'amélioration dus à l'action privée ou gouvernementale, les conditions de logement s'aggravent dans la majorité des pays en voie de développement. Dans beaucoup de pays africains, la sévérité de la pénurie de logements se reflète dans la densité élevée d'occupation. Plusieurs facteurs en sont la cause :

- Accroissement rapide de la population
- Emigration massive des ruraux vers les villes
- Choix politiques d'investissement dans d'autres secteurs que ceux du logement.

La population du Sénégal évolue à un rythme élevé, ceci étant le résultat d'une forte fécondité combinée à une baisse de la mortalité. Une femme sénégalaise donne, en moyenne, un peu plus de sept naissances vivantes. La descendance atteinte au vingt-cinquième anniversaire par une sénégalaise, est supérieure à toutes les descendes finales des pays industrialisés. Il faut aussi remarquer l'extrême précocité des mariages féminins. Plus de 30% des premiers mariages surviennent avant le quinzième anniversaire. L'âge moyen au premier mariage étant de 16,4 ans. Le taux d'accroissement naturel conduit à un doublement de l'effectif de la population sénégalaise tous les vingt-quatre ans. Un des principaux problèmes que posent ces perspectives démographiques est celui du niveau de vie. Si l'on envisage d'avoir, en 1989, le même niveau qu'en 1985, il aurait été nécessaire que la croissance de la production soit parallèle à celle de la population, soit 3% par an!

Le niveau de croissance naturelle de la région est proche de celui de l'ensemble du pays; pour une population estimée en 1976 à un million, Dakar, au rythme actuel, aura doublé sa population en l'an 2.000. De plus, à cet accroissement naturel, vient s'ajouter la composante migratoire, dont le poids est passé de 19% en 1976 à 23% en 1985. Le déséquilibre est alors frappant entre la concentration de Dakar et le reste du Sénégal. Durant la période 1985-1989, la population de Dakar se serait accrue de plus de 300.000 habitants, soit une moyenne annuelle de 76.000 habitants. la part de la population de Dakar dans la population totale, passerait à 24% de la population nationale à la fin de 1989. La croissance urbaine, résultat d'un déséquilibre démographique, s'est accompagnée d'un déséquilibre dans le système économique, déséquilibre des échanges extérieurs, déséquilibre des revenus, déséquilibre des finances publiques.

Le principe directeur du VIIème Plan est d'atténuer les différents déséquilibres qui caractérisent l'économie sénégalaise et la répartition des revenus. En effet, l'activité économique du pays est fortement tributaire de l'agriculture, donc des fluctuations de l'économie arachidière. Les tendances générales indiquent une augmentation de la consommation et une régression de l'investissement et de la propension à épargner. Tenant compte de ces facteurs, le VIIème plan, avait comme objectif d'inverser les tendances pour parvenir à :

- diminuer la consommation
- investir davantage
- stimuler l'épargne, dont le taux brut disponible passerait de 5,9% en 1985 à 7,2% en 1989. Comme nous le verrons, une grande partie de cette épargne est destinée à la construction. Pour qu'elle puisse être drainée par les institutions financières, il serait nécessaire que celles-ci se rapprochent de la clientèle potentielle et qu'elles offrent des produits attractifs.

Une conséquence de la crise économique que traverse le pays, est le quasi effondrement du système de production planifiée du logement, qui avait antérieurement donné au Sénégal une position de pointe en matière de politique de l'habitat en Afrique. Face à cette évolution, la ventilation du parc des logements, fait apparaître que l'habitat spontané régulier ou irrégulier, occupe une place déterminante dans le processus du développement urbain, satisfaisant la majeure partie des besoins en matière d'habitat. Entre 1982 et 1987, 91% de la production totale de logements à Dakar, est à imputer à l'auto-production (avec ou sans la participation d'artisans, de tâcherons ou de petites entreprises artisanales), soit, en moyenne plus de 6.000 logements par an. Le flux des ménages sur la région de Dakar est estimé à 10.000 par an. Si l'on rapproche ces deux estimations, on peut en déduire que 4.000 ménages, chaque année, se heurtent à un réel problème de logement, qui se traduit par une promiscuité accrue dans le parc existant et une pression très forte sur les prix du foncier et des loyers.

Habitat "informel", habitat "du plus grand nombre" habitat "irrégulier", les termes ne manquent pas pour tenter de cerner cette masse de logements, édifiée au jour le jour, à la frontière de la ville "reconnue", sans aucune intervention étatique ou municipale et s'étendant sur la majeure partie de la surface de la commune. Dans beaucoup de villes africaines l'habitat s'est développé au hasard

particulièrement pour les groupes à faible revenu, créant des conditions très insatisfaisantes pour la santé, les possibilités d'épanouissement et le bien-être. En effet, le maintien d'une concentration d'habitants nombreuse dans des zones limitées ne peut réussir que si l'on dispose de solutions plus ou moins étudiées à des problèmes qui, ou bien n'existent pas du tout en zone rurale, ou n'existent que dans une bien plus faible mesure

Il est aisé de constater que la production de logements reste très en retard par rapport aux besoins. Cet écart, qui va croissant, est donc comblé par des établissements "spontanés" dont l'étendue s'accroît indiscutablement; le surpeuplement grave, l'absence de services élémentaires, sont des inconvénients très répandus dans les agglomérations urbaines spontanées. Cependant, il faut relever que le terme "spontané" est inadéquat, puisque cet habitat, est le produit de contraintes objectives (financières, économiques, foncières) auxquelles les habitants apportent des solutions à leur niveau, et qu'il est le lieu et l'enjeu de pratiques sociales délibérées, réfléchies, rationnelles, orientées vers des buts consciemment recherchés. L'urbanisation en Afrique est, en soi, un moteur de développement et sa manifestation la plus visible. La nécessité sociale d'une amélioration des conditions de vie en ville, avec la participation des habitants, est une évidence. Pour ce faire, il est devenu inévitable de reconnaître et d'intégrer les quartiers auto-produits dans le tissu urbain.

L'auto-production du logement, devenue une nécessité, est donc maintenant prise en compte dans les politiques de l'habitat. Les exemples ne manquent pas de politiques nationales du logement confortant la tendance à intégrer l'effort initial des populations.

- La Zambie a reconnu que l'habitat "non autorisé" avait une mission positive à accomplir dans les villes. Des fonds ont été alloués pour la réhabilitation de ces quartiers, afin de leur apporter planification et équipements.
- Le Malawi a identifié la notion "de quartiers d'habitat traditionnel" comme l'amélioration maximale du niveau existant de l'habitat urbain dans les limites des disponibilités financières de la population.

Ces orientations reviennent à reconnaître que les acteurs principaux de la création foncière et immobilière restent, de très loin,

les citoyens eux-mêmes. L'auto-producteur est devenu l'acteur d'une nouvelle politique de promotion de l'habitat économique. Dans son cursus urbain, l'accession à la propriété est, pour le citoyen d'un pays en voie de développement, l'aboutissement d'un long cheminement qui le fait passer par les statuts successifs : d'hébergé, à sous locataire, à locataire, pour enfin atteindre le statut de propriétaire.

III. COMMENT ET DANS QUEL CONTEXTE ?

"Le prix est très abordable. Je connais bien le propriétaire de ces terrains. Je pourrai t'amener chez lui à Thiaroye sur mer, ou tu pourras t'y rendre seul et demander la famille des Mar. Il ne faut pas gâcher ta chance, il faut te décider vite. Et si tu parvenais à rencontrer une autre personne à la recherche d'un terrain à bâtir, amène-la moi".

Le "coxeur", ou "crieur", sillonne les quartiers de Dakar, ses usines, ses chantiers, pour informer d'une vente intéressante... et "illégal", celle d'un terrain du domaine national, sur lequel une famille lébou entend faire valoir ses droits coutumiers. Autres intervenants identifiés par Apollinaires Haguma dans son enquête sur "les pratiques foncières à Pikine" : les "mètres" découpent le terrain nu en parcelles, les dactylos tapent et reproduisent les actes de vente, les "démarcheurs" règlent au besoin les questions administratives. Et les vendeurs, agissant au nom d'une famille, Dioufène, Ndiayène ou autre, guettent le client.

Le vendeur est payé au pourcentage, 5 à 20% du prix de vente, ou une parcelle pour dix vendues. Les prix pratiqués allèchent plus d'un aspirant-propriétaire : 50.000 à 200.000 F.CFA la parcelle de 180m², selon sa nature, sa proximité des voies de circulation, etc. Selon la tête du client aussi, et son "ordre d'arrivée" : il arrive en effet qu'une même parcelle soit vendue à plusieurs clients à la fois. Si deux d'entre eux viennent à se rencontrer, ils se rendent alors, avec le délégué de quartier et les témoins qui ont signé leurs actes respectifs, au domicile du vendeur escroc. Lequel rembourse celui qui a payé le moins cher (d'où l'intérêt de gros écarts de prix sur un même lot pour sauver un maximum de bénéfice en cas de problème), ou lui fournit une autre parcelle... et le cycle se poursuit.

Guinaw-rail, ancien champ lébou, ne comptait en 1951 que deux parcelles construites en dur et quelques baraques. En 1988, il était devenu un quartier "illégal" de 50.000 habitants construit en

dur à 98%. La loi de 1964 sur le Domaine National n'y est pas étrangère. Cette loi qui, paradoxalement, devait dresser l'inventaire des propriétés de l'Etat et des propriétés privées pour bloquer toute spéculation, a fait craindre aux lébou la perte de leurs droits coutumiers. Selon la coutume, le chef de terre administre l'espace et règle les litiges fonciers. Descendant du premier occupant qui, au nom du groupe, a conclu l'alliance avec les dieux en défrichant la terre, il n'est pas propriétaire au sens individuel du terme.

Pour n'avoir pas compris l'importance de cette tenure collective, les autorités de l'ex-Afrique Occidentale Française (AOF) ont échoué dans toutes leurs tentatives pour transformer les droits traditionnels en droit de propriété pleine et entière.

La loi de 1964 prévoyait une phase de transition, au cours de laquelle serait octroyé un "récépissé", presque équivalent au titre foncier, à quiconque ferait constater la mise en valeur d'un terrain non encore immatriculé. L'euphorie régnait alors parmi les dakarois à qui il suffisait de déposer à la hâte un tas de parpaings sur les terrains que bradaient les lébou. Après de nombreux reports de complaisance, cette phase de transition s'est achevée, mais la demande en parcelles n'a jamais baissé. Affaires florissantes garanties.... par le fossé grandissant entre le revenu des "illégaux" et le coût d'une tenure légale.

"Pour l'administration, dit un chef de parcelle, l'acte de vente n'est pas valable, mais l'achat du terrain s'est fait en présence des témoins et chacun a apposé sa signature. Le délégué de quartier assistait à la vente, et on lui a donné sa cola. Les autorités essayeront de nous comprendre, c'était la seule voie pour loger une grande famille". Au regard de la législation sénégalaise, les habitants des quartiers populaires irréguliers n'ont aucun droit d'occuper le Domaine National... mais ils se logent sans charge apparente pour l'Etat et l'entente est toujours possible.

Ceux de Guinaw-rail, conscients de la précarité de leur situation, militent avec ferveur dans les rangs du Parti Socialiste (PS). La grande vague de déguerpissement musclé des années 70, ils ont réussi à l'éviter. Depuis, l'envoi de trois délégations, à Touba chez l'ancien Khalife Abdoul Ahad MBacké, à Tivaouane chez le Khalife Abdoul Aziz Sy et à Pikine chez le député Mamadou Kabirou Mbodj, Guinaw-rail a limité la casse à quelques démolitions en 1985.

Le raccordement d'un quartier irrégulier aux réseaux Sonees, Senelec et même Sonatel, nuance curieusement la notion d'irrégularité. Les services de l'Urbanisme ou des Domaines ont donc apposé leur signature sur les demandes de branchement. Le quartier Sam 2 a été loti sur la base d'un plan de géomètre. Et la police, la gendarmerie et la gouvernance, toujours selon le rapport d'Apollinaire Haguma, cautionnement les transactions foncières en certifiant des actes délivrés par les vendeurs des terrains du Domaine National.

La recherche de sécurité foncière fait le bonheur des "médiateurs", tel ce Pikinois de Tally bou mack, "technicien en bâtiment et homme d'affaires" : arborant un grand cartable chargé de dossiers, P.G. se targue de procurer en deux semaines un certificat administratif pour 90.000 F, et un branchement aux réseaux d'eau et d'électricité pour 500.000 F. D'autres inspireraient presque autant confiance, des vendeurs ceux-là, qui présentent des titres fonciers falsifiés sous de faux numéros pour assurer qu'ils sont autorisés à vendre... un peu plus cher. Alors, une parcelle ? Celui qui souhaite tenter sa chance serait en tout cas bien inspiré de patienter encore un peu jusqu'à l'hivernage : la nappe phréatique affleure souvent sur ces terrains, ce qui non seulement les transforme en marécage aux premières pluies, mais surtout les rend impropres à la pose de toute fondation. Ceux qui s'y font prendre n'ont plus qu'à revendre...

Ainsi, se fait l'apprentissage de la ville. Plus le chef de ménage est ancien, plus son cursus urbain est long et plus il a accumulé d'épargne, de savoir-faire, lui permettant d'accéder à la propriété d'une parcelle. L'habitat évolue, s'améliore, de pair avec la situation des individus et des familles. De telles améliorations sont acquises à long terme. La qualité de l'habitat n'est pas statique; c'est en plaçant les améliorations prévisibles au niveau du logement dans une perspective dynamique et en ajustant la politique à ces réalités, que les gouvernements trouveront les meilleures bases pour confronter les problèmes d'urbanisme et de logement, et endigueront la dégradation des conditions d'habitat des ménages; ce qui reste une priorité dans beaucoup de pays.

La forme d'intervention la plus adaptée sur un quartier serait donc celle qui associerait le type de gestion décentralisée et participative à une intervention précoce, en ce sens qu'elle n'attendrait pas que les quartiers soient taudifiés ou anarchiquement étendus. L'idéal serait donc d'accompagner, dès l'origine, les

processus de densification et d'extension des quartiers périphériques. En effet, même si l'histoire du quartier est courte, elle a produit un vécu individuel et collectif des populations et détermine des attitudes vis à vis des interventions et actions extérieures. C'est pourquoi, il est indispensable d'intégrer les populations aux prises de décision, de les prendre en considération, pour améliorer leur participation.

Le bénéfice de cette politique d'accompagnement va bien au-delà du cadre étroit de l'habitat, puisqu' on a pu écrire : "Quand une famille se lance dans l'amélioration de son logement, cela signifie que cette famille a fait les premiers pas dans la voie du développement. Elle a accepté que l'avenir soit différent du passé et, à la suite d'un tel changement d'esprit, elle pourra modifier ses habitudes dans biens d'autres domaines."

A Dakar, comme dans toutes les villes du Tiers-Monde à forte croissance, il n'est pas possible d'analyser le secteur informel de l'auto-production de l'habitat en soi; il faut au contraire considérer son développement actuel comme une réponse à l'incapacité du secteur formel à satisfaire la forte demande en logements sociaux émanant des bas revenus.

Deux grandes conclusions s'imposent ici :

1) L'absence de programme de construction de logements réellement sociaux dans le secteur officiel, malgré leur manifestation comme objectif à atteindre dans l'élaboration de tous les projets des promoteurs évoluant dans ce secteur. L'offre du secteur formel ne dépasse pas les 3.000 logements pour une demande annuelle d'environ 12.000 logements.

2) Les pauvres des pays sous-développés ont un revenu si modeste que les logements construits par les promoteurs du secteur officiel, sont presque toujours hors de leur portée. Ils dépendent en général du secteur informel et la plupart d'entre eux n'ont pas de revenu fixe, ce qui les exclut des circuits financiers officiels qui attribuent les crédits. Cette situation dynamise les initiatives individuelles et amène les auto-producteurs à participer à la consommation de leur logement et à son financement. L'auto-production apporte une contribution indispensable à la solution du

problème du logement. Si l'on ne considère que le plan quantitatif, cette contribution est même de loin plus importante que celle du secteur moderne dans son ensemble, encore que les potentialités que renferme l'auto-production soient loin d'être exploitées rationnellement. Une estimation prudente de la production de l'auto-construction (basée sur la consommation de ciment et confirmée par des estimations basées sur d'autres éléments) nous donne une valeur totale d'au moins 8 milliards de F.CFA pour l'année de référence, 1974, ce qui représente 2,3% de la production intérieure totale. Pour rendre tangible l'importance de cette production, on peut dire qu'elle équivalait -en valeur 1974- à environ 8.000 logements. Si l'on préfère prendre un logement "moyen" de l'OHLM comme référence, l'équivalence serait de plus de 3.000 logements. Sur ces 8 milliards, environ 2,5 milliards représentent le revenu distribué aux ouvriers sur les chantiers, donc sans compter le revenu créé dans les secteurs annexes. L'incidence sur le revenu per capita aura été supérieure à 1%. Du point de vue de l'emploi, le rôle du secteur de l'auto-production est également considérable : le nombre de travailleurs actifs dans ce secteur devrait être bien supérieur à 8.000. Outre l'importance de ce seul nombre, l'emploi dans ce secteur a le mérite d'être relativement déconcentré et de contribuer ainsi à la réalisation d'un des objectifs parmi les plus pressants du Gouvernement.

Enfin, pour souligner l'importance du secteur du point de vue de la fiscalité, il est intéressant de savoir que les taxes indirectes perçues par l'Etat par le biais de ce secteur étaient de l'ordre de 528 millions de F.CFA.

EVOLUTION DES PROTOCOLES D'EVALUATION: A LA DECOUVERTE DES PRATIQUES ET DES ACTEURS SOCIAUX

Max HENNION
consultant

L'évaluation des projets de restructuration des bidonvilles s'inscrit dans l'évolution globale de l'évaluation d'abord de l'intervention publique, puis des projets de développement. Au cours des trente dernières années, un vaste débat scientifique en a délimité le champ et a catégorisé les types et les moments de l'intervention des chercheurs en sciences sociales.

Au moment où ce débat réémerge en France au sujet des projets de développement, il a paru utile de retracer rapidement l'évolution qu'a suivie cette "discipline" dans les milieux de la recherche anglo-saxonne.

Dans la définition d'un protocole d'évaluation globale, une approche soucieuse des pratiques des acteurs sociaux et de leurs logiques apparaît progressivement. Elle est de fait une démarche incontournable par l'impact qu'ont nécessairement les stratégies des acteurs locaux sur les projets de développement. L'utilité de ce volet de l'évaluation est illustrée par une étude-diagnostic des projets de restructuration des bidonvilles en Inde.

I. EVOLUTION DES PROTOCOLES D'EVALUATION DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT

Un projet peut se définir comme "un ensemble complet d'activités et d'opérations qui consomment des ressources limitées (telles que main d'oeuvre, devises, etc.) et dont on attend (on, c'est-à-dire certains individus, groupes, classes sociales ou la collectivité entière) des revenus ou autres avantages monétaires ou non monétaires"¹

L'évaluation des projets d'intervention sociale est l'objet d'un débat de méthode depuis les années 1950. Les développements qui suivent proposent une périodisation des évolutions des méthodes appliquées aux protocoles d'évaluation.

C'est donc approximativement à partir des années 50 que s'est imposée la nécessité d'évaluer scientifiquement les résultats de l'intervention publique. L'évaluation était alors conçue comme un bilan définitif de l'action entreprise ou bien comme un préalable à la reconduction d'un financement public. L'Etat était porteur de cette demande à la fois pour rationaliser les processus d'allocation budgétaire et pour justifier, face à l'opinion publique, la répartition de ses dépenses. Par là-même, l'évaluation a nécessairement un contenu politique.

Cette demande d'évaluation s'est tournée vers les sciences sociales, alors engagées dans une démarche positiviste. Cette tendance a été transposée directement dans l'élaboration des protocoles d'évaluation. Ils ont donc été fondés sur la théorie expérimentaliste. Cette approche définit un processus jugé méthodologiquement fiable: l'expérimentation² consiste à construire, sur la base d'un échantillonnage aléatoire, un groupe cible expérimental³. et un groupe

¹ Cf Bridier M. et Michailof S. 1980, Guide pratique d'analyse des projets : analyse économique et financière dans les apys en voie de développement, Paris : Economica, 264 pages.

² Cf Blanchet et al. 1987, Les technique d'enquête en sciences sociales, Paris : Dunod, 197 pages.

³ Un groupe cible expérimental se définit comme un groupe de bénéficiaires potentiels à qui le projet est appliqué et dont les résultats de la mesure des produits de l'opération est comparé avec le groupe de contrôle (cf. Rossi P.H., Freeman H.E. et Wright S.R 1979, Evaluation : a systematic approach, Beverly Hills : Sage, 336 pages).

de contrôle⁴. Le second se voit appliquer un projet placebo ou un projet standard (par rapport à un programme innovateur) ou, enfin, pas de projet du tout. Des mesures sont effectuées sur des indicateurs⁵ avant et après la réalisation du projet et les différences positives lui sont attribuées⁶.

Ce protocole s'est avéré irréalisable dans un contexte opérationnel. Dans le cadre de l'évaluation de projets dans le tiers monde particulièrement, les présupposés même de cette approche en condamnent la fiabilité. Ils sont, pour Weiss⁷, au nombre de cinq:

1. que les objectifs du programme peuvent être identifiés et spécifiés sans ambiguïté;
2. qu'ils peuvent être traduits en indicateurs mesurables de réalisation;
3. que le protocole expérimental (qui suppose l'existence d'un groupe de contrôle) peut être mis en place;
4. que les données pour le groupe cible et le groupe de contrôle existent, ou peuvent être recueillies;
5. et que les données des deux groupes peuvent être comparées selon le même objectif.

Ces impasses ont conduit à l'élaboration d'une grande diversité d'alternatives pour la recherche évaluative ("evaluation research") qui s'éloigna alors de la démarche expérimentale. Les principales sont les suivantes:

⁴ Un groupe de contrôle est un groupe de bénéficiaires potentiels du projet qui n'y sont pas inclus qui est comparé au groupe cible expérimental pour mesurer les résultats de l'intervention (cf. Rossi P.H. et al. 1979, op. cit.).

⁵ Un indicateur se définit comme une mesure reflétant un problème ou une situation et pour laquelle des séries temporelles d'informations sont disponibles (cf. Rossi P.H. et al. 1979, op. cit.).

⁶ Cf. Weiss C.H. (ed.) 1972, *Evaluating action programmes : reading in social action and education*, Boston : Allyn and Bacon, 365 pages, pp. 14-27.

⁷ Cité par Weilenmann A. 1980, *Evaluation research an social change*, Paris : Unesco, 104 pages pp. 24-25.

- Le recours à des protocoles semi-expérimentaux qui mobilisent des modèles mathématiques suffisamment complexes pour réduire les problèmes d'incertitude⁸;
- Allier une première phase de recherche à partir de corrélations sommaires pour estimer si le programme a un impact concret, à une seconde phase expérimentale visant à mesurer plus précisément le changement intervenu⁹;
- L'étude comparée de plusieurs programmes similaires. Cette approche est jugée peu scientifique, mais elle est utile pour l'aide à la décision;
- Une autre évolution de l'école "classique" de la recherche "évaluative"¹⁰ est l'étude des processus opérationnels. Ce type d'évaluation intervient pendant la réalisation d'un projet, avec pour objectif de le réorienter si nécessaire. La demande qui a suscité l'émergence de cette méthode du suivi¹¹ est liée aux difficultés rencontrées par la méthode expérimentale pour interpréter les effets négatifs des projets, souvent liés à la mauvaise réalisation des opérations.

Les années 70 ont été une autre période de renouveau de la recherche évaluative. Elles ont attesté tout d'abord une plus forte demande d'évaluation de projets, liée d'ailleurs au primat accordé à ceux-ci par rapport aux politiques cohérentes et planifiées. Cette demande est apparue alors que la légitimité des sciences sociales appliquées s'affirmait plus clairement. Ces éléments ont conduit à une reformulation de la recherche évaluative¹². Ses objectifs ont alors été de remédier aux deux principales limites de la théorie expérimentaliste: la sous-utilisation des résultats de la recherche par les opérateurs et la mauvaise définition des objectifs sociaux lors de l'élaboration des projets d'intervention sociale.

La première proposition est allée dans le sens d'une intervention ex ante de l'évaluateur, de sorte à ce que soient inclus au

⁸ Cf. les travaux de Campbell, mentionnés par Weiss C.H. 1972, op. cit..

⁹ Cf. les travaux de Rossi P.H., mentionnés par Weiss C.H. 1972, op. cit..

¹⁰ Cf. Weilenmann A; 1980, op. cit., 99. 25-26.

¹¹ Une étude de suivi ("monitoring") consiste à estimer un programme selon qu'il ait ou non : (1) suivi un déroulement conforme à sa programmation et (2) atteint sa population cible spécifique (cf. Rossi et al. 1979, op. cit.).

¹² Cf. Weilenmann A. 1980, op. cit., pp. 27-31.

programme des objectifs clairement définis et donc évaluable. Cette participation a conduit à l'élaboration de protocoles plus ou moins complexes en fonction du degré de différenciation des segments de la population cible.

La seconde proposition découle de l'observation qu'un projet d'intervention sociale fait naître (volontairement ou non) une configuration complexe d'enjeux liés aux valeurs différentes de chacun des acteurs (nécessairement multiples dans ce type de projet). De la même manière, l'évaluation elle-même est perçue différemment par chaque catégorie d'acteurs. Le rôle de l'évaluateur est alors de considérer les logiques de chaque groupe et de les intégrer à la formulation du projet.

Dans chacune de ces deux propositions, l'intervention de l'évaluateur en amont permet une meilleure interaction avec les opérateurs ce qui améliore l'utilisation des résultats de la recherche.

Le rappel des principales évolutions de la recherche évaluative met au clair une tendance à l'éloignement croissant par rapport aux procédures administratives. Le présupposé est que la compréhension des processus sociaux de régulation sont un préalable à l'évaluation d'un projet public d'intervention sociale. Deux approches différentes constituent l'aboutissement logique de cette évolution. La première est l'approche cybernétique proposée par Weilenmann¹³. Sa volonté d'élargissement du champ de pertinence de la recherche évaluative est le propre de toute discipline dynamique des sciences sociales. La seconde approche est l'évaluation participante¹⁴. Dans ce cas, l'intervenant recherche l'intégration au groupe cible pour percevoir les procédures administratives telles qu'elles sont perçues par les bénéficiaires du projet. Sa position permet également une lecture peut-être plus véridique des pratiques sociales que l'opération mobilise. Enfin ce type d'évaluation privilégie souvent la participation active de l'intervenant aux dynamiques locales, avec pour objectif la réorientation volontaire¹⁵ des pratiques sociales.

¹³ op. cit., chapitre 3, pp. 38-58.

¹⁴ Cf. Salmen L.F. 1986, *Listen to people; participant-observer of development projects*. Washington : Banque Mondiale, 164 pages.

¹⁵ Cf. D'Arco D. 1983, *Ideology and process of participatory evaluation*, New Delhi : Council for Social Development. 53 pages.

Rossi et al.¹⁶ proposent les définitions suivantes pour les différents types de protocoles d'évaluation:

1. Elaboration du projet
 - .quelles sont l'ampleur et la distribution de la population cible?
 - .le projet est-il élaboré conformément aux objectifs explicites et y a-t-il maximisation des chances de succès?
2. Suivi du projet
 - .le projet atteint-il le groupe cible?
 - .le projet fournit-il les ressources, services et autres bénéfices prévus?
3. Estimation de l'impact du projet
 - .le projet est-il efficace en réalisant ses objectifs?
 - .est-ce que les résultats peuvent être expliqués par des facteurs extérieurs au projet?
 - .Le projet a-t-il des effets non prévus?
4. Efficacité économique du projet
 - .quel est le prix de l'approvisionnement en services et bénéfices pour les participants?
 - .le projet utilise-t-il mieux les ressources mises à sa disposition que des utilisations alternatives?

Si l'on veut tenir compte de l'évolution récente qui intègre les processus sociaux aux protocoles d'évaluation, il faut proposer un cinquième type: l'estimation de l'impact des pratiques sociales sur le projet.

Cet aspect de l'évaluation est illustré dans les lignes qui suivent par le cas de la restructuration¹⁷ des bidonvilles en Inde. Le cadre conceptuel de l'évaluation des projets de développement est pertinent pour les diagnostics ou le suivi de la restructuration, même si celle-ci demande la formulation d'indicateurs spécifiques¹⁸. La branche

¹⁶ op. cit.

¹⁷ La restructuration se définit par rapport à l'amélioration des bidonvilles par le transfert d'une forme ou d'une autre de droit au sol aux bidonvillois.

¹⁸ Les développements qui suivent ont été élaborés à partir d'un travail sur la

de la recherche évaluative qui concerne directement ce type d'intervention est l'évaluation de l'impact social des projets "d'allévation de la pauvreté"¹⁹. Cette approche est significativement très éloignée de la théorie expérimentaliste et de ses méthodes scientifiques. Son objet est plutôt la compréhension des relations entre l'intervention et les processus de régulation sociale. L'impact de l'intervention peut être direct, comme des changements micro-économiques ou démographiques, ou indirectes, comme les mutations sociales structurelles²⁰. Cette approche utilise beaucoup l'analyse systémique en terme de réseaux, de diagrammes ou d'arbres²¹. Parmi les objectifs les plus couramment explicités dans les documents des intervenants dans ce domaine, la mobilité résidentielle induite émerge comme un indicateur essentiel puisqu'elle traduit l'adéquation entre les coûts imputés aux bidonvillois²² et leur solvabilité.

II. IMPACT DES PRATIQUES SOCIALES: LA MOBILITE INDUITE

Réduire pour les bidonvillois le choix de la mobilité résidentielle induite à un calcul d'avantages comparatifs soumis à une logique individuelle et domestique est insuffisant. La restructuration mobilise des acteurs sociaux autour d'enjeux qui se situent souvent à l'échelle de la ville même. De ce fait les stratégies débordent le cadre de la logique domestique. Elles tiennent compte des conflits internes aux bidonvilles, mais aussi des pressions extérieures auxquels la logique de développement des villes les soumet.

Le premier critère de viabilité d'un projet de restructuration est l'adéquation entre le coût imputé et la solvabilité des bidonvillois. Cet aspect est essentiel parce qu'il permet aux populations vivant dans les bidonvilles de pouvoir au moins y rester dans des conditions sanitaires améliorées et, à terme, peut-être, de pouvoir reconstruire leur logement.

restructuration des bidonvilles en Inde ; cf. hennion M. L'impact des structures locales de pouvoir sur la restructuration des bidonvilles en Inde; les cas de kanpur et d'Hyderabad, doctorat de l'EHESS, 1989, 446 pages.

¹⁹ Selon la terminologie consacrée des organisations internationales.

²⁰ Cf. la thèse de Olsen et Mervin, 1977; cité par Weilenmann A; 1980, op. cit..

²¹ Cf. Weilenmann A. 1980, op. cit., pp. 33-35.

²² Cf. Cohen M.A. 1983, "The challenge of replicability. Towards a new paradigm for urban shelter in developing countries", World bank Reprint n°287.

Un indicateur²³ net d'une éventuelle inadéquation est donc logiquement le départ de certaines familles de bidonvillois et l'entrée de familles plus aisées.

Cette adéquation²⁴ peut d'abord s'approcher statistiquement, à partir de valeurs moyennes pour les composantes du coût, du revenu des bénéficiaires et la proportion de leurs ressources qu'ils sont prêts à consacrer au logement. Cette approche, quelle que soit le degré de sophistication des modèles mathématiques qu'elle utilise²⁵, conduit à des résultats discutables, dans la mesure où les sources, l'échantillonnage, ou le recueil des données posent toujours des problèmes de fiabilité. De plus, se sont alors des résultats univoques, en cela qu'ils réduisent un phénomène social, par nature pluriel, à une réaction logique et mécanique à un ou quelques stimuli. Pour l'adéquation entre coût et solvabilité par exemple, si (et seulement si implicitement) le premier terme est supérieur au second, il y aura substitution de population à hauteur d'un seuil qui est celui de l'adéquation. Ce protocole d'analyse univarié est insuffisant. Il ne rend pas compte du processus social qui se met en place lors des opérations de restructuration des bidonvilles et, en dépit de sa technicité, il ne peut être que de peu d'utilité pour les décideurs. A la limite, il réifie la mobilité induite par la restructuration. C'est là une reproduction du choix de l'analyse du produit au dépend d'une analyse des processus mobilisés.

Cette approche purement quantitative a en fait longtemps évacué la mobilité induite du champ de l'évaluation. Dans la mesure où chaque projet est construit autour du calcul de l'adéquation entre coût (et donc les normes appliquées aux équipements) et solvabilité, cette adéquation n'était pas remise en question lors du suivi²⁶.

²³ Cf. Kear D.H. et Parris S. 1982, op. cit., p. 61.

²⁴ Cf. England R. et Alnwick D. 1982, "What can low income families afford for housing ?", Habitat International, vol; 6, n°4, pp. 441-457.

²⁵ Cf. Banque Mondiale 1981, Th Bertaud models a model for the analysis of alternative for low income shelter in the developing world, Washington : Banque Mondiale, 153 pages.

²⁶ Cf. Lavigne J-C., Milbert I. et Hennion M. 1984, La réhabilitation des bidonvilles de Kanpur, Paris : Plan Construction, 182 pages.

Ce questionnaire sur la mobilité résidentielle était d'autant moins envisageable que l'adéquation était le fondement du choix de la restructuration par rapport aux autres approches. Cela ne fait que quelques années que la mobilité induite s'impose progressivement comme l'un des principaux critères d'évaluation²⁷. Elle vient d'ailleurs en seconde position dans les six critères qui ont été utilisés pour l'auto-évaluation des projets de logements urbains de la Banque Mondiale²⁸: réalisation des objectifs physiques, accès à la population ciblée, amélioration des logements, accès aux équipements, embauche et création de revenu, et impact plus large sur les politiques du logement et sur les villes. Les études empiriques demeurent encore rares.

La mobilité résidentielle dans les bidonvilles est un phénomène inévitable d'autant que leurs habitants sont plus démunis et donc plus instables. Il ne faut en aucun cas dénier le droit à la mobilité résidentielle puisqu'elle est souvent le moyen de la mobilité sociale. L'observation des mouvements qui animent les bidonvilles à l'occasion d'un projet de restructuration invite à distinguer cette mobilité normale d'une mobilité "contrainte" induite par le projet (en bref pour la suite du texte "mobilité induite"). Cette dernière peut se définir comme la mobilité qui va à l'encontre des processus d'intégration des bidonvillois à l'économie urbaine.

La mobilité induite se définit comme le mécanisme qui substitue en partie à une population originelle qui est la cible d'un projet sur une localité, une autre, généralement plus favorisée. Elle se distingue donc de la succession spatiale, qui a concerné les quartiers centraux des villes américaines, en ce qu'elle dépend d'une intervention publique d'aménagement urbain et non un processus social induit essentiellement par le secteur privé²⁹. Elle est essentiellement due à la hausse des prix fonciers et immobiliers que produit l'intervention publique.

²⁷ Cf. par exemple la note de la filière de formation de la Banque Mondiale, l'Economie Development Institute : Bamberger M.. Designing monitoring and evaluation for a major squatter upgrading program. Washington : EDI, 2 pages.

²⁸ Cf Keare D.H. et Parris S. 1982, op. Cit., pp. 12-20.

²⁹ Dans ce contexte, le terme de "gentrification" (embourgeoisement ?) est largement accepté; cf. Henig J.R. 1982, "Neighbourhood response to gentrification; condition of mobilisation", Urban Affairs Quarterly, vol. 17, n°3, pp. 343-358. Sa définition du phénomène est néanmoins similaire à celle avancée plus haut : "l'immigraïton nette dnas les quartiers du centre ville d'habitants appartenenat à une classe plus aisée de profession libérale ("professional")".

L'installation des équipements (même minimaux) et la garantie de la sécurité (le l'occupation au niveau individuel et collectif décuplent les loyers et le prix de ventes des logements car elle ouvre les bidonvilles³⁰ à la demande foncière et immobilière émanant de la classe moyenne³¹. Dans le même temps, le recouvrement des coûts ou des prêts logement pratiqués maintenant communément, incite les ménages insolvables à quitter leur maison tandis que la hausse des prix immobiliers rend cette option d'autant plus attractive.

La demande foncière et immobilière en direction des bidonvilles restructurés provient essentiellement des familles à revenus modestes mais réguliers. Ce sont souvent des ouvriers du secteur formel ou des employés, titulaires de leur poste. Dans le cas où le bidonville est localisé dans ou à proximité du centre ville, cette demande peut provenir des groupes pivots de la classe moyenne, professions libérales et encadrement. Ce sont généralement des couples jeunes qui sont prêts à venir s'installer dans un bidonville restructuré. En Inde, c'est souvent la volonté d'échapper aux pressions de la famille étendue qui les incite à faire face aux probables difficultés d'une installation dans le milieu social particulier que constituent les bidonvilles. Les caractéristiques des logements y correspondent bien à la demande des familles à revenus modestes et aux jeunes couples, en cela que les parcelles sont petites, le bâti existant modeste et que l'illégalité de la vente réduit les prix de moitié. Après la transaction, les arrivants s'attachent à reconstruire les maisons en dur, en y ajoutant fréquemment un étage.

Un aspect capital de la mobilité induite pour l'évolution d'un projet de restructuration est qu'elle conduit à une dynamique cumulative de transition sociale. C'est d'ailleurs l'aspect cumulatif du phénomène qui l'impose comme un critère central d'évaluation. Une fois les bidonvilles ouverts au marché immobilier par l'apport des infrastructures de base et par la garantie de la sécurité de l'occupation, le prix des parcelles suit les règles générales du marché. Or, l'un des déterminants

³⁰ Cf. Smart A; 1986, "Invisible real estate : investigations into slatters property market", *Interantional Journal of Urban and regional planning*, vol. 10, n°1, pp. 27-45.

³¹ Cf. par exemple Meijer E. 1983, "Dispelling mechanisemes at katchi abadi improvemnt", dans Schoorl J.W. et ali (eds.) 1983. pp. 237-247; p. 240 et doebele W.A. 1983, "The provision of land for the urban poor : concepts, instruments and propects", dans Angel S. et al. (eds.) 1983, pp. 348-374; p. 361.

du prix d'un logement est la connotation sociale de la localité³². Donc, à mesure que l'arrivée de familles de classe moyenne s'affirme, la transition sociale se répercutera sur les prix immobiliers.

La hausse des prix dans les bidonvilles restructurés sera donc plus que proportionnelle à la déjà forte inflation immobilière si caractéristique des villes des pays en développement. Cela conduit dans un premier temps à une augmentation des ventes spéculatives qui entrent dans la dynamique de transition sociale. Dans un deuxième temps, un nouveau type de mobilité contrainte apparaît: face au nouveau contenu social de leur environnement, les familles originelles ne peuvent plus mobiliser les systèmes de solidarité qui autorisaient leur survie. Elles sont donc contraintes à déménager pour se réinstaller dans un autre bidonville.

En définitive, dans bien des cas, à plus ou moins longue échéance, le risque est que des familles habitant le bidonville avant sa restructuration, seules celles qui étaient déjà aisées et celles, rares, qui auront su tirer profit des transformations en cours seront en mesure de rester après. Les autres auront déménagé en périphérie. Elles y transposeront partiellement³³ les processus de croissance urbaine désordonnée et insalubre, en même temps qu'elles auront à supporter le coût financier de leur éloignement.

Les études empiriques sont en définitive peu nombreuses³⁴. Elles sont par ailleurs contradictoires, de sorte qu'il est difficile d'arriver à une conclusion claire. Ces résultats, ou plutôt ce manque de résultat, sont surprenants puisque la substitution est un phénomène bien connu des opérateurs français par exemple, et qu'ils estiment inévitable même dans leur contexte pour des projets comme la réhabilitation des

³² Cf. ADEF 1984, La propriété foncière, Paris : Economica, 252 pages.

³³ Car cette première expérience de régularisation encourage souvent une structuration tramée aux nouveaux bidonvilles, pour faciliter les opérations d'amélioration d'emblée anticipées.

³⁴ Cf. les travaux suivants : Keare D.H. et Parris S; 1982, Evaluation of Shelter programs for the urban poor; principal findings, Washington : Banque Mondiale, document de travail n° 547, 109 pages (la méthodologie n'est pas exposée); Meijer E. 1983, "Dispelling mechanisms at katchi abadi improvement" dans Schoorl J.W. 1983 pp. 237-247 et Jonhson T.E. 1987. "A study of upward filtering of housing stock as a consequence of informal settlements upgrading in developing countries", Habitat International, vol 11, n°1, pp. 173-192.

logements anciens. Le travail réalisé sur deux projets indiens de restructuration des bidonvilles (Kanpur et Hyderabad) concluent dans ce sens. La comparaison des enquêtes de ménages entre bidonvilles ayant bénéficié de degrés variés d'amélioration (à répartition par groupe dans l'espace équivalente) conduisent à estimer la mobilité résidentielle entre 20 et 30%. Des résultats obtenus à Karachi sur un projet équivalent estiment la mobilité usuelle à 10%³⁴. Cela implique que mobilité induite est de 10 à 20% après seulement cinq ans, en fonction de l'approche adoptée par le programme. En effet la mobilité est plus forte (30 %) dans le projet de la Banque Mondiale à Kanpur que dans le projet d'Hyderabad (20%) où l'approche se fonde sur les principes du développement communautaire.

Si l'on considère non plus les logiques individuelles et domestiques mais la perspective d'ensemble de la division sociale de l'espace de la ville, la nécessité et la raison d'être de la mobilité induite, et donc de la substitution, deviennent claires. Pour analyser cette division socio-spatiale, les efforts de conceptualisation basés sur les conditions des pays industrialisés, et donc s'appuyant sur le binôme traditionnel ouvriers couches moyennes salariées³⁵, ne semblent pas entièrement pertinents. Dans les villes indiennes comme celles de nombre d'autres pays en développement, ces deux groupes sociaux ne constituent qu'une minorité. Ces analyses fonctionnent de plus sur des présupposés en contradiction avec les réalités sociales de l'urbain dans le tiers monde. En particulier, les groupes précaires et la place de la gestion du risque lorsque les familles vivent aux limites de la subsistance n'y sont abordés que marginalement.

La notion de risque doit au contraire être centrale à l'analyse de la division sociale de la ville dans ces pays. Dans un contexte de pénurie de sol urbanisé, les pauvres et les précaires doivent trouver un équilibre entre l'occupation de niches à risque (les bidonvilles, sujets à des expulsions) excluant les groupes à revenus plus élevés et des stratégies, à l'intérieur de ces niches, de minimisation des risques. En effet, il y a une contradiction que les plus démunis doivent gérer entre leur position dans le continuum des comportements qui va de la minimisation des risques à la maximisation des potentialités en fonction

³⁴ Cf. Meijer E. 1983, op. cit..

³⁵ Cf. l'analyse de J. Lojkin exposé dans Pinçon-charlot M et al 1986. Ségrégation urbaine, classes sociales et équipements collectifs en région parisienne, Paris : Anthropos, 291 pages.

de l'élévation des revenus, et les nécessités imposées par la pénurie et le coût du sol urbanisé.

La ségrégation urbaine se fondera donc sur la perception du risque. A partir du moment où l'intervention publique supprime la notion de risque attachée à un bidonville, les contours des espaces ségrégatifs doivent changer. C'est là la logique de la mobilité induite dans les opérations de restructuration de bidonvilles. Les mécanismes sociaux concrets, les logiques individuelles, qui apparaissent comme autant de détournement de l'intervention publique, ex ante pour ce qui est de la corruption, des malversations et de l'entrisme spéculatif, comme d'ailleurs ex post pour ce qui est des ventes spéculatives ou contraintes, ne sont en définitive qu'un processus d'ajustement des bidonvilles aux contours redéfinis de la ségrégation sociale urbaine.

La notion de risque intervient encore dans un phénomène central pour l'évolution d'un projet de restructuration: le rôle joué par les structures locales de pouvoir. Le leadership local intervenant sur tous les aspects de la gestion de l'espace des bidonvilles, il n'est guère surprenant qu'il ait aussi un impact sur la mobilité induite.

III. EMERGENCE DES ACTEURS SOCIAUX: LE RÔLE DES STRUCTURES LOCALES DE POUVOIR

Pour l'essentiel, les leaders assurent l'interface entre les bidonvillois et les acteurs de la ville institutionnelle³⁶. Vis à vis de ces deux ensembles, ils assument le rôle d'amortisseur de crise car ils tendent à réduire les risques qu'induisent nécessairement la précarité des bidonvillois³⁷.

Les liens personnels des leaders locaux avec le système politico-administratif urbain (administration, élus et partis politiques) leur permettent de compromettre d'avec la légalité stricte et donc d'ouvrir des marges (et seulement des marges d'ailleurs) de flexibilité par rapport

³⁶ Cf. de Wit J. 1985, *Slum dwellers, slum leaders and the government apparatus: relation between actors in slum upgrading in Madras*, Amsterdam : Free University, 70 pages.

³⁷ Cf. Gilbert A. et Ward P. 1984, "Community action by the urban poor : democratic involvement, community self-help or a means of social control ?", *World Development*, vol. 12, n°8, pp. 769-782.

aux normes³⁸. Cette dernière seule autorise les plus démunis à accéder à une forme de logement.

En retour les leaders locaux sont utiles à la ville institutionnelle. Sur les temps courts, l'administration trouve en eux des interlocuteurs apparemment légitimes et généralement prêts à aller dans le sens des projets envisagés³⁹. De leur côté les hommes politiques locaux considèrent les leaders comme des relais à l'échelle du quartier. Ils doivent être à même de mobiliser les bidonvillois pour les scrutins. Sur les temps longs également les structures locales de pouvoir défendent les enjeux des acteurs institutionnels. Ils ont un rôle d'amortisseurs des crises sociales. Il est en effet frappant que la misère urbaine, en Inde comme dans bien d'autres pays, ne conduise pas à des mouvements sociaux de masse. Les leaders locaux sont largement responsables de cette stabilité: ils sont à même d'atténuer les effets des pénuries urbaines en distillant soit des faveurs personnelles soit les équipements les plus élémentaires. Les rapports clientélistes⁴⁰ qu'ils nouent sont autant de freins au développement des solidarités horizontales qui pourraient amorcer des mouvements de luttes sociales.

L'essentiel des stratégies des leaders s'analyse autour du thème de l'équilibre apparent qu'ils leur faut maintenir entre les intérêts des bidonvillois et ceux du système politico administratif. Cet équilibre n'est d'ailleurs que factice. Il penche nécessairement en faveur de la ville institutionnelle dans la mesure où la motivation sous-jacente des leaders reste leur ascension sociale par le biais d'une carrière politique locale. Ils ont à l'avance choisi leur camp.

Cette ambivalence et ce déséquilibre se retrouvent autour du thème de la mobilité induite. Leur rôle apparent est d'assouplir les contraintes de remboursement imposées aux bidonvillois par l'administration. Le fait que l'on n'ait pas assisté, jusqu'en 1988, à des expulsions pour cause de défaut de paiement est significatif. Leur rôle

³⁸ Cf. Yap K.S. 1982, Lease, land and local leaders; an analysis of a squatter settlement upgrading programme in Karachi, Amsterdam : Vrije University, 174 pages.

³⁹ Cf. Ward P. et Chant S. 1985§, Community leadership and self help housing, Nairobi : UNCHS, 69 pages.

⁴⁰ Cf. Jobert B. 1984, "Centre, périphérie et politique de participation populaire : esquisse théorique", Annuaire du Tiers Monde. Tome 8 Paris : Nathan, 615 pages : pp. 55-60.

est donc a priori positif pour les bidonvillois puisqu'il leur permet de préserver la localisation qu'ils s'étaient choisi. En regard de cette première stratégie, les leaders sont aussi et surtout les garants et même souvent les incitateurs des transactions illégales. Etant eux mêmes en règle générale des importants propriétaires bailleurs, ils ont des intérêts personnels à défendre. Ils seront ceux qui initieront la dynamique d'inflation foncière qui contraindra à terme les plus démunis à partir. Ils s'inscrivent donc de ce fait dans la logique de la gestion de la ségrégation sociale urbaine.

La restructuration comporte donc des mutations structurelles qui débordent nettement le cadre de l'amélioration d'un quartier. Les mécanismes d'ajustement des limites de la ségrégation socio-spatiale urbaine sont incontournables du point de vue de l'opérateur. Ce qui n'aurait pas été le cas de mouvements individuels motivés par une logique domestique. Cette constatation conduit en retour à redéfinir l'objectif central des projets de restructuration des bidonvilles. Dans un contexte social dynamique, l'adéquation entre les coûts imputés et la solvabilité des bidonvillois n'est pas un critère suffisant pour évaluer la viabilité d'un projet. Il faut réintroduire l'espace par la localisation de l'opération dans la ville. Sa position dans la dynamique de développement urbain est déterminante puisqu'elle définit les pressions foncières auxquels les bidonvillois seront soumis.

Dans un second temps, l'intégration des mutations structurelles induites par le projet dans les protocoles d'évaluation permet de lire les pratiques sociales et les acteurs qui sont mobilisés. Ces informations sont des éléments significatifs pour l'élaboration d'une stratégie de participation des habitants. Les structures locales de pouvoir assument des fonctions centrales alors même qu'elles sont généralement ignorées (au moins dans leurs spécificités) dans l'élaboration de la stratégie d'un projet. Il n'y a pas de méthodologie uniforme du développement communautaire urbain. Il faut moduler l'approche des habitants à la fois en fonction de leur organisation et de leurs conflits internes, et en fonction de la puissance des pressions externes auxquelles le projet les soumet. L'accent qui est mis depuis quelques années sur le développement communautaire urbain doit avoir une implication sur le plan de l'évolution des protocoles d'évaluation. C'est la condition d'une intégration viable des citoyens aux projets de développement qui les concernent.

EXTENSION URBAINE ET BESOINS DE TRANSPORT POUR LES ELEVES DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE CAS DE OUAGADOUGOU.

ILBOUDO K. Ernest
Maître-Assistant-
ESSEC/CEDRES
Université de Ouagadougou

Comme beaucoup de capitales africaines, la ville de Ouagadougou a connu une croissance rapide avec le phénomène des quartiers spontanés. Depuis 1984, l'espace aménagé s'est étendu très rapidement suite aux lotissements dits Commando initiés par les autorités politiques d'alors. Dans ce cadre, une quinzaine de secteurs (unités administratives de base de la ville) ont été lotis. Ces secteurs comptaient, au recensement de 1985, environ 48% de la population totale de la ville.

Si le lotissement a été important, il semble utile cependant de se demander si l'assainissement, la viabilisation et les équipements sont allés de pair avec les actions de création de parcelles car, au fond, quelle signification revêt l'aménagement urbain sans ces équipements ? Dans le cas qui nous intéresse, les infrastructures d'enseignement secondaire ont-elles suivi le mouvement général de la ville ? La question se justifie par le simple fait que Ouagadougou concentre à elle seule une proportion très importante des infrastructures (25,16% des établissements) et des élèves (34,47%) du pays mais aussi de la population scolarisable.

Consécutivement à ces questions d'ordre général d'autres problèmes plus précis méritent d'être soulevés :

- Les infrastructures existantes sont-elles accessibles à la population scolarisée?
- Sont-elles réparties de manière optimale dans l'espace urbain ?
- Quels sont les moyens de transport courants utilisés par les élèves pour se rendre à l'école ?
- A combien reviennent ces moyens de transport ?

-Avec l'augmentation rapide de la population et les perspectives de mise en valeur et d'occupation effective des parcelles distribuées, quels sont les problèmes de transport susceptibles de se poser aux élèves, quel sera le surcoût à payer par les parents d'élèves et quelle sera la meilleure politique à mettre en œuvre pour minimiser les coûts de transports ?

Pour répondre à ces question, une enquête a été menée au mois de mai 1989 auprès de 14 établissements de la ville. Les informations obtenues ont été complétées par l'exploitation de divers documents ayant trait au sujet et par des entretiens avec les responsables techniques des services de l'Education Nationale et des autres services compétents. L'on s'est attaché ici surtout à dégager des indicateurs mesurant l'extension géographique et démographique de la ville, les aires de recrutement des établissements et les coûts des transports.

I. OUAGADOUGOU, UNE VILLE EN EXTENSION RAPIDE.

Seuls les aspects démographiques et géographiques de cette expansion seront abordés ici. Encore faut-il signaler qu'il est très difficile de cerner cette évolution étant donnée la multiplicité des sources d'information et des découpages administratifs. D'un recensement à l'autre, en effet, le périmètre urbain pris en compte a été modifié. Ceci nous a conduit à procéder à des réajustements pour pouvoir effectuer des comparaisons

A. Une croissance démographique rapide et largement imputable à l'exode rural.

Comparativement à d'autres villes burkinabè et même africaines, Ouagadougou a connu une croissance démographique très rapide. En effet, sa population estimée à 60.000 habitants en 1960 est passée à 80.000 en 1965, puis à 180.476 et 442.223 habitants respectivement en 1975 et 1985. Le taux de croissance de sa population se situe donc autour de 9,4% entre les deux derniers recensements contre 2,68% pour l'ensemble du pays, celui des autres villes se situant un peu plus en retrait sauf à Banfora.

Tableau 1 : EVOLUTION DE LA POPULATION DES PRINCIPALES VILLES DU BURKINA.

Villes	Population 1975	Population 1985	Taux annuels d'évolution
Ouaga ¹	172 661	442 223	9,9%
²	180 476	442 223	9,4%
Bobo ¹	115 063	231 161	7,2%
²	117 289	231 161	7,0%
Koudougou ¹	36 838	51 670	3,4%
Ouahigouya ¹	25 690	38 604	4,2%
²	27 184	38 604	3,6%
Banfora ¹	16 674	35 204	7,7%
²	17 283	35 204	7,4%

¹ Source : Recensement général de 1985.

² Reconstitution de la population de 1975 dans le périmètre de 1985.

Les causes de cette explosion démographique sont assez nombreuses. Cependant, comme le souligne M.M. Ouedraogo, l'exode rural demeure l'un des facteurs essentiels de cette évolution. Il apporte à la ville près de 54,6% de sa population³. Les nouveaux venus "s'entassent" généralement dans les zones non loties, ce qui contribue à étendre le périmètre urbain.

B. Une extension spatiale rapide et visiblement démesurée.

1. L'extension du périmètre urbain.

La ville de Ouagadougou, entendu au sens d'espace aménagé (loti) ou non aménagé (y compris donc les quartiers dits spontanés), s'est rapidement étendue. Cette extension s'explique par l'exode rural, mais aussi par l'absence de mesures politiques et/ou économiques énergiques tendant à limiter cette extension. Le recoupement de plusieurs sources d'information permet de dresser le tableau ci-dessous, relatif à l'évolution de la superficie aménagée (cf. tableau n°2).

En l'espace de 30 ans, (1960-1990) la ville aménagée s'est élargie de près de 17.300 ha, soit 577 ha/an. L'extension s'est accélérée surtout à partir de 1980 où l'on est passé de 840 ha à 18.672 ha, soit plus de 1.026 ha par an.

2. L'évolution de la production de parcelles

La ville de Ouagadougou a connu une évolution sensible, quoique irrégulière, en matière d'offre de parcelles. En 30 ans, en effet, 95.000 parcelles ont été créées, soit un accroissement relatif de 633%. Ceci correspond à la création de 3 167 parcelles par an et à un taux d'accroissement annuel moyen de 6,8%.

Cette création de parcelles a été irrégulière puisqu'en moins de dix ans (1983-1990) on a créé deux fois plus de parcelles qu'en un quart de siècle (1960-1983). On signalera qu'entre 1960 et 1983, il y eu création d'environ 7.679 parcelles "sauvages" ou "illégalles". En effet,

³ Marie-Michèle Ouedraogo Premières priorités des politiques urbaines confrontées à une croissance rapide : le cas du Burkina. Communication au Congrès Africain de population Vol. 2. Dakar 1988 UIESP et UDPS.

les anciennes parcelles étant de très grande superficie, (400 à 625 m²), les propriétaires ont procédé à un reparcage clandestin à des fins de spéculation.

Tableau 2 : EXTENSION GEOGRAPHIQUE ET EVOLUTION DE LA PRODUCTION DE PARCELLES

Date	Extension géographique		Parcelles
	Superficie (ha)	Observations	
1928 ⁴	550	Superficie aménagée : habitat + hôp., cathédrale, place d'armes...	15.000 (cumul) De 1960 à 1983 création de 23.000 parcelles nouvelles +7.679 parcelles illégales
1960 ⁵	1.384	Zones loties	
1965 ⁴	2.500	Partie aménagée. La commune comptait 9 200 ha.	
1972 ⁴	3.500	Partie aménagée. La ville de Ouaga uniquement.	
1980 ⁴	8.408	Zones loties	
1984 ⁵	17.816	30 secteurs. Mais 52 022 ha pour Kadiogo	de 1983 à 1990 = création de 64.321 parcelles nouvelles Total : 102.321 arrondi à 110.000 parcelles.
1990 ⁴	18.672	30 secteurs. Y compris les franges non loties de ces secteurs.	

N.B. : En principe les superficies de 1984 et 1990 auraient dû être les mêmes. La différence tient probablement au fait que dans la carte Poussi, les parties non loties n'ont pas été comptabilisées.

Les dernières opérations de lotissement (1983-1990), dites Commando, ont concerné surtout les quartiers périphériques (secteurs 15 à 30).

⁴ Sources : données fournies par la Direction de la Topographie. cf. aussi P. Victor Tiemtore "La croissance urbaine de Ouagadougou. Problèmes et solutions de l'habitat spontané". Exposé au stage International Développement. Aménagement Construction -Session 1989-1990 organisé par l'Institut Supérieur d'Architecture "la Cambre" Bruxelles- Belgique du 21/02 au 4/05/1990.

⁵ Estimation à partir de la Carte dite Poussi "carte scolaire". CNRST 1984.

II. DES INFRASTRUCTURES SCOLAIRES EN PROGRESSION TRES LENTE PAR RAPPORT A L'EVOLUTION GENERALE DE LA VILLE.

A. La situation actuelle des infrastructures

En 1989, Ouagadougou comptait 39 établissements si l'on prend en compte les petits établissements confessionnels qui sont au nombre de quatre, soit 25% des établissements du pays pour 35% de l'ensemble des élèves. Ces établissements sont répartis de la manière suivante :

- 30 dans l'enseignement général (dont 23 privés).
- 9 dans l'enseignement technique (dont 4 privés).

Il apparaît donc que l'enseignement technique est faiblement représenté et que le système est dominé par l'enseignement général privé (59% des établissements).

En dehors des établissements décrits ci-dessus, la ville en compte 14 autres non rattachés au Ministère des Enseignements Secondaire, Supérieur et de la Recherche Scientifique, de statut national ou international et de niveau secondaire, universitaire ou post-universitaire faisant de la formation professionnelle. Les établissements sont inégalement répartis sur le territoire urbain. Alors que, dans certains secteurs (13 au total) il n'est implanté aucun établissement, dans d'autres on observe une forte concentration. Ainsi on a 8 établissements au secteur II, 5 au secteur IX, 4 au secteur XIII, 3 aux secteurs I et XI. Lorsqu'on regroupe les secteurs selon la position géographique, on s'aperçoit que les secteurs regroupant les quartiers centraux (secteur II à VI) comptent 15 établissements, les secteurs regroupant les quartiers médians (secteurs VIII à XII) en comptent 10 et les secteurs périphériques (XIII à XXX) en totalisant 14 alors qu'ils n'ont pas les mêmes superficies (cf. tableau n°3)

Tableau 3 : REPARTITION DES ETABLISSEMENTS PAR MACRO-SECTEUR.

Secteurs		Superficies km ²	Nombre d'établissements	Rayon d'action des établissements (m)
Agrégation	Nombre			
Secteurs centraux	6	14,42	15	553
Secteurs médians	6	14,21	10	673
Secteurs Périphériques	18	149,5	14 (10)*	1.843 (2.181)
Ensemble	30	178,16	39 (35)	1.206 (1.275)

* Si on exclut les quatre établissements confessionnels qui fonctionnent en régime d'internat.

B. Les distorsions entre l'extension de la ville et l'offre d'infrastructures scolaires.

1. L'extension des aires de recrutement des établissements.

Le rapprochement entre l'extension géographique et la création des infrastructures scolaires révèle des distorsions très importantes (cf. tableau n°4). Alors que la ville ne cesse de s'étendre et sa population de s'accroître, l'offre d'établissements semble marquer le pas depuis un certain nombre d'années déjà. De 1972 à 1990, seulement 24 établissements ont été ouverts, soit nettement moins de trois établissements tous les deux ans. Au cours des cinq dernières années, il n'y a pas eu d'ouverture de nouveaux établissements même dans le privé, l'Etat pour sa part s'étant désengagé depuis plus de dix ans.

De manière concrète, on assiste à un allongement des distances moyennes parcourues par les élèves avec le temps. Ce qui signifie une accessibilité physique plus difficile puisque l'aire moyenne de recrutement de chaque établissement augmente sensiblement, passant de 233,33 ha à 533,48 ha (soit plus du double).

Tableau 4 : EVOLUTION COMPAREE DE LA SUPERFICIE DE LA VILLE ET DE L'OFFRE D'INFRASTRUCTURES SCOLAIRES*

	1972	1980	1985	1990	Taux d'accroiss.
Superficie (ha)	3.500	8.408	18.672	18.672	9,7%
Etablissements	15	30	35 (39)**	35 (39)	4,8% (5,4%)
Aire de recrutements des établissements (ha)	233,3	280,2	533,4 (478,8)	533,5 (478,8)	4,7 (4,07%)
Rayon d'action par établissement (m)	862	945	1.303 (1.234)	1.303 (1.234)	2,3% (2%)

A L'heure actuelle, beaucoup de quartiers spontanés surgissent en dehors des zones loties.

Plus les quatre établissements confessionnels.

Les distances moyennes observées sur la tableau n°4 ne reflètent pas la réalité sur le terrain dans la mesure où elles supposent une répartition géographique optimale des établissements. Alors que la population s'accroît dans les périphéries, les établissements restent concentrés, pour l'essentiel, dans le centre de la ville. Il est important de remarquer que même les établissements créés plus récemment restent, pour la plupart, implantés au centre et dans les secteurs médians : Victor Hugo (secteurs 9 et 25), LTAC (secteurs 3 et 13), Bangrénooma (secteur 3), Wendmanagda (secteur 9).

L'enquête effectuée sur l'échantillon de 14 établissements révèle qu'en moyenne chaque élève parcourt effectivement 4,27 km et met 25 mn pour accéder à un établissement. (cf. Tableau 5). L'allongement des distances crée des inconvénients de tous ordres, aussi bien pour les élèves que pour leurs parents : les retards qui causent des échecs pour beaucoup d'enfants, les accidents de circulation, les angoisses des parents lorsque les enfants ne rentrent pas à l'heure et, bien entendu, l'augmentation des dépenses que l'on tentera d'estimer à présent.

Tableau 5 REPARTITION DES ELEVES PAR ETABLISSEMENT SELON LE MOYEN DE TRANSPORT, LA DISTANCE PARCOURUE ET LE TEMPS MIS (EN %)

Nom des établissements	Nbr. d'élèves	Moyens de transport habituel					Distance entre le domicile l'établissement			Temps de parcours		
		à pied	bicyclette	cyclomoteur	voiture	Bus l.n°3	- de 3km	3-5km	+de 5km	-de 15mn	15-20mn	+de 20mn
LMN' GUAB	1275	44,9	38,9	8,8	0,9	6,5	20,7	40,6	38,7	19,1	42,5	38,4
C. de la Salle	271	18,1	39,9	26,2	7,4	8,5	30,6	46,5	22,5	34,3	56,5	9,2
L.T.O.	795	22,4	18,4	36,1	0,6	22,5	20,1	27,5	52,3	20,9	40,8	38,4
D.I.M.D.	392	80,1	15,8	2,0	0,0	2,0	53,8	32,4	13,8	41,1	37,8	21,2
L.M.G.	803	60,9	26,8	7,5	0,7	4,1	38,4	37,5	24,2	26,8	40,5	32,8
Plateau	490	79,2	12,4	5,7	0,6	2,0	54,3	26,3	19,4	35,5	58,4	26,1
C.E.C	335	65,7	13,1	12,5	1,2	7,5	33,4	31,0	35,5	22,7	42,7	34,6
C.E.T.	365	45,5	46,6	1,2	0,5	5,5	14,8	32,3	52,9	8,76	39,7	51,5
Lavigerie	87	34,5	19,5	34,5	0,0	11,5	39,1	37,9	23,0	50,6	37,9	11,5
Newton 1	330	49,4	28,8	11,2	3,0	7,6	31,2	41,5	27,3	27,0	47,0	26,1
Newton 2	490	51,8	21,2	9,6	1,2	16,1	40,4	26,7	32,9	27,6	40,4	32,0
LTAC 1	504	43,1	24,0	18,4	2,2	12,3	24,0	34,3	41,7	26,8	44,4	28,8
LTCA 2	430	24,2	11,9	33,3	0,7	30,0	16,3	19,8	64,0	21,9	38,1	40,0
LKPZ	2979	39,0	40,6	8,8	1,9	9,7	16,1	38,2	45,7	16,0	45,0	38,9
Total	9546	45,1	30,4	18,8	1,5	10,2	25,8	34,9	39,2	22,3	42,8	34,8

2. Les dépenses de transport.

Si l'on admet que l'échantillon de 14 établissements est suffisamment représentatif, on obtient la répartition ci-après des élèves de la ville de Ouagadougou selon les moyens de transport utilisés :

Marche à pied	13.263
Bicyclette	8 936
Cyclomoteurs et motocyclettes	3 783
Voiture	427
Bus	3 003
TOTAL	29 412

Tableau 6 : ESTIMATION DES DEPENSES DE TRANSPORT DANS L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE A PARTIR DE L'ECHANTILLON DES ELEVES DE 14 ETABLISSEMENTS DE LA VILLE DE OUAGADOUGOU EN 1989.

Désignation ⁶	Quantité nombre d'élèves	Prix unitaire F.CFA	Dépenses totales en milliers F.CFA
A. Transport par bicyclette			
1. Coût annuel (amortissement)	8.936	11.875	106.115
2. Réparation (en 10 mois)	8.936	10.000	89.360
3. Ensemble A.	8.936	21.875	195.475
B. Transport par cyclomoteurs			
1. Coût annuel (amortissement)	3.783	50.000	189.150
2. Réparation (en 10 mois)	3.783	25.000	94.575
3. Essence	3.783	49.190,2	186.086,5
4. Ensemble B.	3.783	124.194,2	469.811,5
C. Transport par voiture			
1. Amortissement	427	250.000	106.750
2. Essence (10 l au 100km et 285 F.CFA le litre)	427	58.413,6	24.942,6
3. Ensemble	427	308.413,6	131.692,6
D. Transport par bus 35.000	3.003	35.000	105.105
TOTAL (A+B+C+D)	16.149	55.860	902.084,1

Si l'on fait également quelques hypothèses sur les coûts unitaires, la durée de vie (amortissements) et les coûts des accessoires des différents moyens de transport utilisés, on arrive à la conclusion que les dépenses annuelles par élève sont de l'ordre de 21.875 F.CFA pour ceux qui utilisent les bicyclettes, 124.193,25 F.CFA pour ceux qui utilisent des cyclomoteurs, 308.413,6 F.CFA pour les utilisateurs de voitures et 35.000 F.CFA pour les usagers du bus et 55.860 F.CFA pour l'ensemble des modes de transport. Manifestement, le transport coûte relativement cher en particulier au regard du revenu moyen par tête d'habitant dans le pays. Seuls les bicyclettes et le bus semblent accessibles. Malheureusement, les bicyclettes sont peu performantes à cause des accidents et des distances qui s'allongent comme c'est le cas ici. Quant aux bus X9, ils couvrent très peu les établissements sans compter que leur fréquence est très faible.

⁶ On a pris ici le cas d'une voiture de 5 millions de F.CFA amortissable en dix ans et l'on a supposé qu'elle est utilisée à 50% pour le transport des enfants.
- Les prix moyens des bicyclettes et cyclomoteurs sont estimés à 48.750 F.CFA et 200.000 F.CFA pour une durée de vie de quatre ans.

En conclusion, on peut s'interroger sur les perspectives.

1) Le mouvement d'occupation de l'espace à moyen terme.

Comme on l'a souligné plus haut, le taux de croissance de la population urbaine est très élevé (9,4%). Ce taux est encore plus important dans les franges urbaines (plus de 11%). Au recensement de 1985, il est apparu que 47,8% des Ouagalais vivaient dans les secteurs lotis dits périphériques. Dans les années à venir, les zones nouvellement loties seront certainement mises en valeur et effectivement occupées étant données les mesures prises au niveau politique pour accélérer ce processus. Sur le plan numérique, ces parcelles représentent près de 60% de l'ensemble des parcelles que compte la ville. Il faut ajouter par ailleurs que, de plus en plus, le centre ville tend à remplir effectivement ses fonctions commerciales et administratives suite aux diverses restructurations. Les zones d'habitation et les cités nouvellement créées (dans le centre ville) sont devenues inaccessibles aux catégories sociales à faibles revenus. Ces dernières, caractérisées au demeurant par une forte propension à la reproduction, sont obligées de se réfugier dans les périphéries (loties ou non). Tous ces facteurs conduisent à penser qu'à moyen terme la demande d'infrastructures scolaires dans les périphéries sera très forte. La question qui en découle est de savoir comment satisfaire cette demande ?

2°) Les alternatives.

Pour résoudre ce problème, deux scénarios principaux peuvent être envisagés : l'implantation de nouveaux établissements dans les périphéries ou la création d'un service de ramassage scolaire.

a) L'ouverture de nouveaux établissements

Cette solution pose un double problème : quel agent sera le promoteur de ces initiatives et dans quels secteurs géographiques les nouveaux établissements devront-ils être implantés prioritairement ? Les tendances actuellement observées dans le comportement de l'Etat et des fondateurs d'établissements privés en matière de création d'établissements n'autorisent pas un optimisme excessif. On peut néanmoins penser à des mesures d'incitation mises en œuvre par l'Etat pour favoriser l'initiative privée dans ce domaine. Les critères de choix des secteurs prioritaires sont multiples et différents selon l'agent qui décide de la création de l'établissement. Dans tous les cas, quelques indications générales peuvent être suggérées pour ces choix :

- *la densité de la population scolarisable par secteur.

- *le nombre de parcelles par secteur.
- *l'éloignement du secteur par rapport à d'autres secteurs abritant des établissements.
- *l'éloignement du secteur par rapport au centre ville ou aux secteurs médians.

b) La création d'un service de ramassage scolaire.

Dans la mesure où, ni l'Etat, ni le secteur privé ne veulent continuer à investir dans l'enseignement secondaire et où les coûts des moyens de transports individuels deviennent de plus en plus hors de portée des parents d'élèves, cette solution semble fortement envisageable. Ce service pourrait être assuré, soit par la Régie de transport en commun X9, soit par une compagnie privée.

ANNEXES

LISTE (ET ABREVIATIONS) DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE DE LA VILLE DE OUAGADOUGOU.

- 1 - Lycée Bambata (L. Bambata)
- 2 - Lycée Bogodogo (L. Bogodogo)
- 3 - Lycée Bangrenooma (L. Bangrenooma)
- 4 - Lycée Dimdolibson (L. Dimd.)
- 5 - Lycée Jean Bosco (L.J. Bosco)
- 6 - Lycée Privé John Kennedy (L.J.K.)
- 7 - Lycée Kabore Philippe Zinda (L.K.P.Z.)
- 8 - Lycée Mixte de Gounghin (L.M.G.)
- 9 - Lycée Marien N'Gouabi (L.M.N'.G.)
- 10 - Lycée Mixte Montaigne (L. Montaigne)
- 11 - Lycée National des Jeunes Filles (L.N.J.F.)
- 12 - Lycée Newton 1 et 2 (L. Newton 1 et 2)
- 13 - Lycée Technique Amilcar Cabral (L.T.A.C. 1 et 2)
- 14 - Lycée Technique de Ouagadougou (L.T.O.)
- 15 - Lycée Privé Saint-Jean (L.S. Jean)
- 16 - Lycée Saint-Joseph (L.S. Joseph)
- 17 - Lycée Saint-Exupéry (L.S. Exupéry)
- 18 - Lycée Songtaba (L. Songtaba)
- 19 - Collège Saint-Jean Baptiste de la Salle (C. la Salle)
- 20 - Collège Technique Lavigerie (Lavigerie)
- 21 - Collège Privé saint Andréa
- 22 - Collège Victor Hugo (1 et 2) (Victor Hugo 1 et 2)
- 23 - Collège Samora Machel (S. Machel)
- 24 - Collège Notre Dame de Kologh-Naba (Kologh-naba)
- 25 - Collège Wend-Managda (Wend-Managda)
- 26 - Collège Protestant (C. Protestant)
- 27 - Centre Austro-Burkinabè (C.A.B.)
- 27 - Centre d'Enseignement Technique (C.E.T.)
- 29 - Centre d'Enseignement Technique Féminin (C.E.T.F.)
- 30 - Centre de Formation Féminine et Artisanale (C.F.F.A.)
- 31 - Groupe Scolaire du Plateau (Plateau)
- 32 - Centre d'Enseignement Commercial (C.E.C.)
- 33 - Juvenat de Saint Camille Filles et Garçons Cycle Court
(St. Camille G. et F.)
- 34 - Juvenat de Saint Camille Cycle Long (Juvenat st. Camille)
- 35 - Aspirat Maria Goretti (M. Goretti)

LES POUVOIRS LOCAUX FACE A LA DEMANDE
EN SERVICES URBAINS DE PROXIMITE :
GESTION PARTAGEE ET FINANCEMENT
PARTICIPATIF A OUAGADOUGOU

JAGLIN Sylvie

Aujourd'hui parée de toutes les vertus, la gestion urbaine apparaît bien comme le maître-mot de la pratique urbanistique contemporaine dans les pays en développement. Son omniprésence actuelle dans les discours et textes qui servent de référence à un "traitement" des villes largement standardisé par l'influence démesurée de quelques puissants acteurs (notamment la Banque mondiale), rend cependant quelque peu suspect l'engouement soudain manifesté pour cette approche gestionnaire de la ville, qui n'avait jusqu'alors bénéficié d'aucune faveur particulière, bien au contraire : gérer était considéré comme une tâche d'exécution nécessaire mais ingrate. Comme chaque fois qu'une expression connaît une faveur particulière, on flaire la mode, on craint l'acte d'obédience dans un monde médiatisé où l'acquisition d'un langage, la maîtrise de ses codes et de ses vogues, sont des étapes indispensables de l'accession aux centres de pouvoirs.

L'apparition de cette notion est consécutive d'un constat d'échec dont on ne peut plus aujourd'hui se contenter de reconnaître les effets, mais auquel, devant l'urgence de la situation, il faut imaginer des solutions que beaucoup croient avoir trouvées, au moins partiellement, dans la nouvelle appréhension de la ville que propose l'approche gestionnaire des problèmes urbains. Améliorer l'existant plutôt que créer du neuf, faire appel aux populations, faire plus modeste et moins cher : autant de pratiques anciennes aujourd'hui élevées au rang de politiques. La nouveauté cependant pourrait bien être qu'elles sont aujourd'hui étendues à des couches de population qui ont par le passé bénéficié de traitements plus glorieux et que, jadis appliquées dans une quasi-clandestinité comme remèdes de la dernière chance aux zones urbaines rebelles à la réglementation urbanistique officielle, elles sont aujourd'hui reconnues : avant que d'être le fruit d'une réflexion et d'une théorisation sur l'urbain, la notion de gestion urbaine est une tentative d'habillage d'approches pragmatiques qui tentent d'apporter des réponses concrètes et empiriques au questionnement embarrassé et au désarroi des praticiens désillusionnés par rapport à leur outillage classique.

Le risque majeur que présente cette approche nous semble cependant être, sous couvert de gestion, de voir relégués au second plan les efforts financiers nécessaires à l'équipement de la ville. Dans le cas étudié par exemple l'engouement, discursif ou réel, pour la gestion ne doit pas masquer le fait que Ouagadougou, et notamment ses périphéries, manquent encore considérablement d'infrastructures et d'équipements pour offrir à la population les services urbains de base : le rythme des investissements doit donc être non pas seulement maintenu mais accéléré. La logique de la situation ne se résume donc pas à celle d'une transition technique entre une phase d'investissement et une période de management. Le principal défi de la gestion urbaine nous paraît bien au contraire résider aujourd'hui dans sa capacité à traiter la délicate question des arbitrages entre les efforts d'investissement et le coût d'une gestion plus globale, destinée à rétablir l'efficacité des instruments de gestion financière et d'expertise technique de la collectivité locale.

Aussi, au sens où nous l'entendons, la gestion urbaine renvoie à l'ensemble de la chaîne prestataire permettant de rendre aux citoyens, notamment aux plus démunis, les services nécessaires à leur vie quotidienne. L'échelle privilégiée d'analyse étant celle des secteurs (division administrative élémentaire) de la périphérie de la ville, la conception, la réalisation, l'organisation et le fonctionnement des équipements et services de proximité y constituent une succession logique d'étapes techniques et sociales dont le management global revient à ce que nous avons appelé dans ce travail la gestion urbaine de secteur. Elle induit trois caractéristiques : globalité de l'approche (désectorialisation du diagnostic et de l'analyse sinon de l'intervention); mobilisation et organisation des ressources existantes (que ce soit pour créer du neuf ou entretenir de l'existant) ; prise en compte de la qualité et du niveau de prestation réels offerts aux citoyens plutôt que de la valeur de l'investissement en soi.

Le présent texte, bien que situé dans le contexte de cette réflexion plus globale, se propose modestement de présenter une des dimensions de la gestion urbaine de proximité à Ouagadougou, à savoir les modalités institutionnelles et financières de coopération établies entre la collectivité locale et les secteurs pour gérer les services urbains de base, et notamment pour réaliser les équipements nécessaires à leur fonctionnement, dans les quartiers périphériques. L'approche est donc ici volontairement restrictive au niveau territorial (la périphérie) et institutionnel (nous ne prenons pas en compte les établissements publics en charge des services urbains tels que la distribution d'eau potable et d'électricité, la collecte des ordures ménagères ou l'éclairage public).

Précisons enfin que, en attendant la réforme municipale, et en dépit de la création de cinq communes sur le territoire de l'agglomération, la gestion effective de Ouagadougou relève encore à ce jour de la province et de son représentant, le Haut-commissaire. C'est donc à cet échelon administratif que renvoie l'expression collectivité locale dans ce texte.

I. POUVOIR LOCAL ET CITADINS : LES TERMES D'UN NOUVEAU "CONTRAT URBAIN"

Construire des écoles, mener des chantiers de quartier, gérer des bornes-fontaines sont désormais des classiques de la "participation" urbaine au Burkina Faso. Loin de constituer une tradition, le phénomène est au contraire relativement récent et mérite que l'on s'attarde un instant sur les conditions de son émergence.

Ville sahélienne d'environ 500.000 habitants au dernier recensement Ouagadougou est, jusqu'en 1984, une ville classiquement duale formée d'un centre loti équipé et desservi par des réseaux (de voirie, d'eau, d'électricité, de caniveaux) à gestion centralisée et d'une périphérie "oubliée" qui, bien que regroupant quelque 50% de la population reste, à l'exception de quelques sites, non-lotie et dépourvue d'équipements et services urbains. A la fois cause et instrument de cette dichotomie, l'urbanisme de la capitale burkinabè est longtemps resté un classique urbanisme de plan (de la mission d'Arnaud, Roure et Vedrenne en 1961 à celle du bureau d'étude Haskoning pour l'élaboration du SDAU en 1984) et a procédé par opérations ponctuelles de lotissement, toujours insuffisantes et toujours restrictives en termes de clientèles. En conséquence, l'espace loti représente 1 960 hectares en 1980 contre 4.900 pour les non lotis...

L'immédiate conséquence de cette situation est que, jusqu'à cette date, Ouagadougou n'est gérée que pour une minorité de ses citoyens, c'est-à-dire qu'elle n'offre la sécurité foncière, des équipements et des services de base qu'à une partie des Ouagalais. L'autre partie, majoritaire, en est réduite à la débrouillardise et l'improvisation, au péril parfois de sa santé (puisage de l'eau dans les marigots et les puits pollués), en supportant des sacrifices (combien d'enfants non scolarisés pour un que l'on a pu placer dans une des rares écoles de quartier ?) et des fatigues multiples : les longues heures d'attente à la borne-fontaine, les kilomètres à parcourir pour acheter la viande du repas au marché ou atteindre le dispensaire...

Les options de la Révolution de 1983 rendaient cette situation politiquement inacceptable, il convenait donc de trouver une voie originale de réduction des inégalités et de "réhabilitation" des périphéries urbaines. La contrainte financière demeurant toutefois, le changement fondamental ne pouvait être que qualitatif. En ce sens on peut dire que, indépendamment de ses choix idéologiques et politiques, la dynamique révolutionnaire impulsée à partir de 1983 a, en provoquant un véritable choc psychologique, constitué une rupture salutaire. Elle a coïncidé, au moins en ville, avec un bouleversement de la hiérarchie des acteurs traditionnels, un élargissement sensible de la sphère des intervenants potentiels, et une diversification des modalités d'application de l'urbanisme opérationnel. Cette complexification factuelle de la gestion urbaine a aussi entraîné une multiplication des distorsions entre le discours officiel et les pratiques réelles, résultat logique de l'inflation d'intérêts contradictoires sur la scène urbaine dont il faut gérer les appétits antagoniques tout en maintenant la paix sociale, conséquence également de la responsabilisation croissante de citoyens jusqu'alors passifs mais dont le pouvoir révolutionnaire, poussé à la fois par son souci de légitimation populaire et par son manque dramatique de ressources, a encouragé l'introduction dans les procédures de gestion de la ville pour en "partager" un certain nombre de responsabilités.

Aux côtés des acteurs institutionnels (les établissements publics en charge de certains services, que nous laissons volontairement de côté, et la collectivité locale aux responsabilités de laquelle se limite notre propos) se présentent donc des intervenants aux profils nouveaux, parmi lesquels essentiellement les CR (Comités révolutionnaires). Ces structures politico-administratives, créées par la Révolution de 1983 et dont l'évolution politique du pays a accentué progressivement les fonctions socio-économiques, sont désormais le pivot de la gestion urbaine à l'échelle des secteurs : elles sont responsables des investissements publics locaux en matière d'équipements de proximité (écoles, dispensaires, garderies populaires, terrains de sport, etc.), de la gestion de certains services comme la distribution d'eau aux fontaines, de certaines tâches administratives (la tenue de l'état civil par exemple) et, plus généralement, du "fonctionnement" de leur territoire urbain. Elles apparaissent donc comme les partenaires privilégiés du Haut-commissariat dans le domaine de la gestion urbaine.

Cette nouvelle collaboration entre les pouvoirs publics et les populations, qui apparaît désormais comme une composante essentielle du fonctionnement urbain ouagalais, suppose toutes sortes d'articulations nouvelles entre les niveaux de pouvoir (central, provincial, local) et entre

les différents intervenants (habitants, pouvoirs publics, opérateurs économiques et professionnels divers, voire même agents extérieurs tels les organisations non gouvernementales et les bailleurs de fonds internationaux). Les projets strictement techniques et urbanistiques des quartiers n'épuisent cependant pas la totalité des enjeux de ce nouveau terrain d'expression de l'activisme populaire qu'est devenue la gestion des quartiers. Conséquence du jeu des pouvoirs urbains, le champ de cette gestion urbaine partagée se construit donc en permanence : il évolue en fonction de la configuration mouvante d'alliances erratiques et de rapports de force en constant rééquilibrage, qui impliquent un repositionnement des acteurs les uns par rapport aux autres et un rebalisateur permanent de leur champ d'intervention par le biais de négociations plus ou moins formelles et d'ajustements réciproques. Menacée et stimulée par les revendications de légitimité des uns et des autres, la gestion des quartiers échappe largement au cadre strict que tente de lui imposer le projet gouvernemental et elle est devenue un des canaux majeurs d'expression du politique dans les quartiers populaires.

C'est pourquoi, et de façon assez paradoxale, plus cette gestion est active, plus les principes qui président à l'organisation des différents services s'éloignent de la logique classique de gestion sectorielle : les ressources mobilisées, les enjeux considérés, les logiques de fonctionnement répondent plus souvent à des opportunités politiques et des impératifs sociaux qu'à des stratégies techniques ou des rationalités fonctionnelles directement liées au service considéré. Au cœur du problème se situe donc l'analyse des articulations entre l'appareillage technico-juridique de l'urbanisme officiel et les pratiques de "bricolage" et d'improvisation des différents acteurs.

Parce qu'il est impensable de gérer sans ressources, la quête de celles-ci constitue un enjeu majeur des stratégies mises en œuvre par les intervenants. Toutefois, tous ne sont pas aussi habiles à les mobiliser là où elles se trouvent, parfois dans des "gisements" insoupçonnés, mal exploités, mal répartis. Tel est ainsi le cas des ressources humaines et monétaires des populations à bas revenus de la périphérie de Ouagadougou : bien qu'en faibles quantités, elles n'en constituent pas moins un gisement appréciable et bien réel dans un contexte économique et financier qui, à l'image de celui de nombreux pays africains, se caractérise par une pénurie catastrophique de moyens et une crise des finances publiques. Mais il est vrai aussi qu'elles sont difficiles d'accès parce qu'elles échappent largement aux mécanismes officiels de prélèvement (les petits artisans et commerçants ne sont ainsi pas soumis aux taxes et patentes) comme aux circuits formels de thésaurisation et d'épargne (les populations pauvres

sont exclues des dispositifs bancaires traditionnels). Jusqu'en 1983, ces ressources citadines ont été négligées à Ouagadougou, essentiellement parce qu'elles demandaient de mettre en œuvre des moyens originaux de mobilisation qui ne rentraient pas dans les schémas technocratiques et bureaucratiques de l'administration burkinabè. Au contraire, en invitant les citoyens de la périphérie, organisés en Comités révolutionnaires, à investir les espaces de l'intervention publique laissés vacants par un pouvoir local exsangue et à s'emparer de certaines fonctions urbaines, le pouvoir révolutionnaire signifie très concrètement son désir de mobiliser toutes ces ressources (humaines, matérielles ou financières) qui échappaient jusqu'alors au domaine public et qu'il a désormais le souci de faire contribuer au développement des quartiers urbains. Son appel à la "participation" est donc, autant qu'un moyen de restaurer un fonctionnement minimal des services et équipements nécessaires à la vie quotidienne en ville, un appel à contribution, un instrument de mobilisation économique.

Bien entendu, il n'a jamais été question, au moins dans les principes, que cette mobilisation des résidents des quartiers dispense la province et l'Etat de leurs responsabilités propres : plus exactement, la nouvelle configuration institutionnelle instaure un partage des tâches entre l'administration et les citoyens. Cette redistribution stratégique implique le transfert d'un certain nombre de responsabilités à ces derniers et la mise à contribution d'un spectre élargi de ressources. C'est donc à partir de cette notion fondamentale de partage des charges et responsabilités entre les pouvoirs publics et la population que nous avons identifié et baptisé le phénomène de "gestion partagée".

II. DES PROCEDURES DE COOPERATION PROVINCE-SECTEURS A GEOMETRIE VARIABLE : QUELQUES EXEMPLES DE MONTAGES

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, les objets de la gestion partagée ne sont pas donnés définitivement. Ils dépendent des stratégies mises en œuvre et de la capacité des différents acteurs à saisir les opportunités lorsqu'elles se présentent. Les CR de secteur, dont dépend largement la dynamique de cette gestion, s'insèrent donc dans le jeu, lorsque la liberté leur en ait donnée, en utilisant différemment leurs potentialités respectives et en actualisant leurs atouts au gré de la conjoncture.

Leurs activités, déterminées localement par un vote de l'assemblée générale des militants, concernent cependant toujours des équipements ou des services d'intérêt collectif local (administratif, social, culturel et, plus rarement, économique) et se cantonnent dans des projets qui mobilisent des ressources économiques modestes. En outre, soumis à l'appréciation de leurs électeurs, les CR ont tendance à privilégier les interventions à fort coefficient de visibilité et à rentabilité socio-politique immédiate (éducation, santé et hygiène, loisirs). En réalité, la logique de construction du champ de la gestion partagée correspond dans chaque secteur beaucoup plus à la constitution empirique et itérative d'un "savoir-faire" local ainsi qu'à un opportunisme manœuvrier (manipulation des forces en présence et activation sélective des potentialités du secteur à un moment donné), plutôt qu'à une réflexion sur les "besoins" ou sur l'amélioration dans son ensemble de la gestion des quartiers. Les exemples suivants de procédures de partage entre la province et les secteurs urbains illustrent quelques-uns des mécanismes de cette gestion partagée.

A. Les écoles

Parmi les activités des CR une priorité commune se dégage nettement : les écoles. Outre que la promotion sociale par l'éducation scolaire reste un constant souci des citoyens et que l'alphabétisation et l'enseignement ont constitué dès 1983 des priorités gouvernementales, on remarque que les écoles bénéficient, par rapport à d'autres réalisations correspondant à des besoins tout aussi immédiats comme l'eau ou les équipements de santé, de caractéristiques qui leur permettent d'occuper la première place dans les agendas locaux :

- La modestie relative des coûts de réalisation, la sobriété des installations nécessaires et le type de personnel (instituteurs bien sûr, mais aussi jeunes diplômés en tous genres et appelés du SERNAPO),
- La brièveté du cycle de réalisation permettant la satisfaction rapide des populations mises à contribution,
- Les aides matérielles de la province (tôles et ouvertures) et la capacité du ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation de masse à affecter rapidement le personnel nécessaire.

Le coût moyen d'une école-type de trois classes est de 10 millions de FCFA si elle est réalisée à l'entreprise. Construite dans le cadre de la gestion partagée, elle revient approximativement à 5 millions de F.CFA au CR du secteur. Celui-ci fournit habituellement le moule à parpaing (acheté localement à 20.000 F.CFA), le ciment, les fers et la

main d'œuvre. La province procure quant à elle les ouvertures, les tôles, éventuellement du béton pour les fondations et la chape, et enfin les tables-bancs : les postes budgétaires "construction" et "équipement" des écoles représentent une catégorie modeste mais non négligeable des dépenses d'investissement de la province (environ 40 millions de F.CFA en 1987).

La procédure suivie pour programmer et conduire le chantier est très similaire d'un secteur à l'autre. En général, le secteur recueille les demandes d'inscription d'enfants scolarisables non satisfaites à la rentrée précédente, cette démarche ayant pour but de montrer, à la population du secteur comme à l'administration, la nécessité de procéder à de nouvelles ouvertures de classes. Puis, le principe de la construction d'une école et la détermination du nombre de classes possible et souhaitable sont votés en assemblée générale du secteur. Munie du procès-verbal qui est alors rédigé, la "commission des écoles" est chargée d'élaborer le dossier et d'effectuer les démarches. Celles-ci comprennent notamment le dépôt de la demande auprès du Haut-commissariat, éventuellement le démarchage de bailleurs de fonds extérieurs (ONG par exemple), les contacts avec des tâcherons locaux, l'établissement d'un devis estimatif. Lorsque tous les éléments sont rassemblés et que la province a donné son accord de principe, le CR réunit à nouveau les habitants pour leur présenter ses travaux et faire des propositions de financement (nature des fonds à utiliser, montant des éventuelles cotisations spécifiques, types de contributions en nature).

Le chantier peut alors commencer avec pour objectif de terminer l'école pour la rentrée de septembre. Le premier semestre de l'année civile représente donc généralement une grande période d'activité puisque la durée moyenne des travaux, dans l'hypothèse où ils se déroulent parfaitement, est de quatre à cinq mois.

L'équipement réalisé, il revient à l'Etat d'en fournir le mobilier et d'y nommer le personnel : ce sont là, du moins, les termes du contrat établi dans le cadre du plan quinquennal. Pour ce faire, le CR doit, avant le mois de mai qui correspond à la date de programmation des enseignements, écrire au ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation de masse via l'inspection primaire pour l'informer de l'achèvement prochain d'un établissement scolaire et demander l'affectation d'un enseignant. Les classes ne sont en effet ouvertes que progressivement en commençant par le CP1 la première année (à chaque inauguration d'un bloc scolaire de trois classes le ministère s'engage donc à nommer trois instituteurs en trois ans). Si les écoles ont été prévues dans le plan quinquennal du secteur, ce rythme est généralement tenu et il n'y a

pas eu, à notre connaissance, de cas patent de défaillance des Pouvoirs publics dans ce domaine à Ouagadougou. Une accélération sensible des demandes, pour les écoles comme les autres équipements, pourrait cependant entraîner un décalage à terme entre la capacité d'un secteur à gérer et concrétiser ses propres potentialités et les capacités de l'Etat à y répondre avec une égale célérité. Ce risque de dérapage apparaît paradoxalement comme une conséquence probable du succès de cette politique qui postule, sans le démontrer, que les rythmes de mobilisation des ressources au niveau des secteurs et au niveau de l'Etat sont compatibles. Or, cette adéquation est loin d'être prouvée dans la mesure où l'accumulation se fait à des échelles différentes, suivant des logiques et avec des contraintes différentes.

La gestion proprement dite des équipements scolaires est un autre aspect négligé de cette politique : l'école érigée en effet, demeure encore le problème de son équipement, de son entretien et de son fonctionnement.

Après vérification de la conformité des locaux aux normes de construction (surfaces, aération, matériaux, solidité, etc.), le Haut-commissariat fournit un quota de tables-bancs. Par la suite, lorsque leur nombre est insuffisant, qu'ils nécessitent réparation ou remplacement, le complément est prélevé sur la caisse de l'école gérée par les parents d'élève. L'inscription dans les écoles publiques est en effet de 1.000.F.CFA par élève et par an. Cette somme sert à l'entretien des locaux (le ménage étant généralement effectué par les enseignants eux-mêmes), le financement des petites réparations du mobilier et éventuellement l'achat de matériel pédagogique. Cette gestion au quotidien des écoles, tant du point de vue strictement matériel que pédagogique, laisse pourtant beaucoup à désirer mais, en ce domaine, les secteurs n'ont rien apporté de nouveau. S'ils se montrent remarquablement efficaces pour financer les investissements, la maintenance et l'entretien semblent encore singulièrement éloignés de leurs préoccupations immédiates. Il est vrai que l'administration ne leur a guère montré l'exemple par le passé et ne constitue toujours pas un modèle au présent ...

Quoi qu'il en soit, l'acharnement et le dynamisme des secteurs dans le domaine de la construction des écoles a conduit à une spectaculaire progression de l'équipement scolaire et du nombre d'enfants scolarisés en périphérie par rapport aux années antérieures. Le développement très rapide des capacités d'accueil dans les secteurs étudiés témoigne du rôle prépondérant des CR puisque presque toutes les écoles publiques

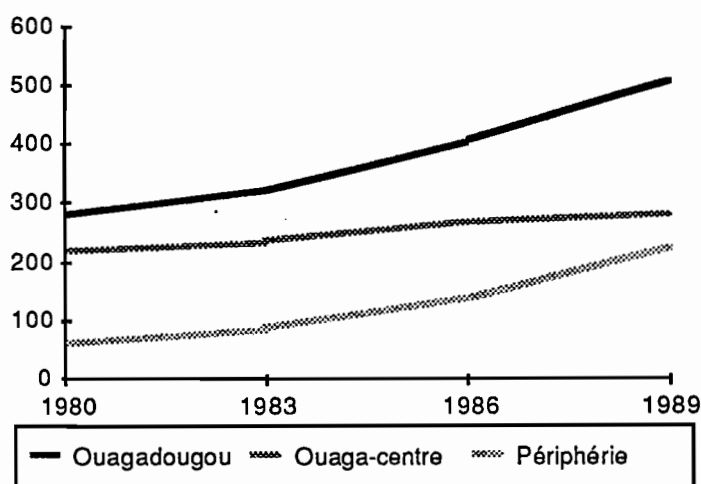
construites depuis 1983 l'ont été sous leur égide et avec la participation de la population.

Equipements scolaires (achevés ou en cours) réalisés par les secteurs enquêtés

Secteur	Date	Classes	Magasins	Secteur	Date	Classes	Magasins
15	04/03/89	17	3	23	23/02/89	9	2
16	31/08/87	15	3	24	11/08/87	1	-
17	18/02/89	12	-	25	12/03/88	5	-
19	26/08/87	6	-	28	12/02/89	12	4
20	22/03/88	9	1	29	27/02/89	13	-
21	23/08/87	8	-	30	12/02/89	4	-
22	19/03/88	6	2				

Sources :-Rapports de rentrée de la Direction générale de l'Enseignement de base à Ouagadougou.
-Enquêtes personnelles.

**Evolution du nombre de classes publiques
à Ouagadougou : 1980 - 1989**



La scolarisation primaire a évolué rapidement dans la périphérie de Ouagadougou depuis 1983. Tableaux et graphiques

permettent en effet de constater que si le nombre d'écoles publiques stagne entre 1980 et 1983, il augmente rapidement au cours des trois années qui suivent, plus de 40%, puis la progression fléchit, 21% entre 1986 et 1989. La périphérie connaît toutefois des taux de progression très supérieurs (89% de 1983 à 1986 puis 53% jusqu'en 1989) et accueille à cette date la moitié des contingents d'enfants scolarisés à Ouagadougou. Malgré ces efforts, l'offre est encore loin de suffire aux besoins : le nombre d'élèves par classe n'a cessé d'augmenter, pour dépasser les 80 en 1988 (certaines écoles ont adopté le principe de la "double vacation" qui permet d'effectuer une rotation de deux classes par jour dans la même salle) et les secteurs continuent de refuser un grand nombre d'enfants. Les écoles privées semblent en revanche avoir pâti dans un premier temps de cette "explosion" de l'enseignement public. Alors que, servant de secteur refuge, elles avaient connu une forte croissance de leurs effectifs avant 1983, elles n'ont plus qu'une augmentation triennale de 7% et 18% par la suite.

Au-delà de la progression annuelle moyenne de 16% des classes en périphérie, entre janvier 1983 et janvier 1990, l'analyse des activités des secteurs montre cependant que le plus grand nombre d'écoles a été réalisé entre 1985 et 1987. Si l'on comprend aisément le délai initial, entre 1983 et 1985, qui correspond au temps nécessaire à l'organisation des projets par les secteurs puis à leur mise en œuvre, l'interprétation de la chute enregistrée par la suite est moins limpide. En première analyse, le ralentissement de la construction des écoles dans les secteurs étudiés peut être expliquée par les raisons suivantes :

- La fin des programmes de constructions scolaires des plans quinquennaux des secteurs de Ouagadougou et parallèlement le souci du ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation de masse de faire désormais porter ses efforts sur le reste du pays,
- La démobilisation politique liée à l'évolution du régime qui a occasionné une indéniable et quasi-générale baisse de l'activité des secteurs.

On pourrait cependant objecter avec raison que ce dernier argument, vrai au demeurant mais probablement véhiculé avec un peu trop de zèle par les sceptiques de la mobilisation populaire, masque le fait que les secteurs n'en continuent pas moins de gérer de multiples projets de quartier, même s'ils sont aujourd'hui effectivement plus discrets. Leur "démobilisation" politique ne semble donc pas avoir systématiquement affecté leur participation à des actions collectives d'aménagement de quartier.

Le facteur politique nous paraît par conséquent très insuffisant pour expliquer l'apparente baisse d'intérêt pour les écoles, qui pourrait relever plus vraisemblablement d'un mécanisme interne à la logique même de la gestion urbaine. Constatant par ailleurs que la proportion des classes comme des élèves de la périphérie a atteint à cette période approximativement la moitié des contingents de la ville dans son ensemble, nous suggérerions en effet que, d'une certaine façon, le modèle de gestion partagée, au moins en ce qui concerne les écoles, est avant tout un modèle de rattrapage. Il a remarquablement mobilisé la population dans une phase de prise de conscience du sous-équipement criant de leur environnement urbain immédiat et autour d'une volonté subséquente de combler au moins partiellement l'inégalité flagrante entre les quartiers du centre et ceux de la périphérie. Cette mise à niveau ayant été partiellement réussie en quelques années, les résidents de la périphérie sont maintenant plus réservés dans leur appui à d'éventuels projets scolaires, d'abord parce que la situation s'étant améliorée, les préoccupations se sont réorientées et reportées sur d'autres domaines (la santé par exemple) ensuite, et ce second facteur nous paraît essentiel, parce qu'ils estiment aujourd'hui qu'ils ont fait la preuve de leur volonté et de leur capacité à devenir des citoyens à part entière et que leurs quartiers doivent donc désormais être considérés à égalité avec ceux du centre, dans lesquels les programmes d'équipement ont été financés par les administrations centrale ou locale.

La gestion partagée telle qu'elle est aujourd'hui vécue à Ouagadougou ne semble donc légitimée par les habitants que dans la mesure où elle s'inscrit dans un mécanisme de rattrapage. L'interprétation plausible de cette attitude nous est suggérée par le sentiment de culpabilité ténu mais réel qu'éprouvent les périphéries à l'égard de leur retard et qui provient de ce qu'elles ont largement intégré le discours longtemps accusateur du pouvoir central. Elles ont donc à cœur d'effacer l'image de leur "arriération" et de leur "sous-développement" relatif : pour cela elles sont prêtes à payer de leur "personne". Toutefois, ce premier pas accompli, elles attendent aussi de l'Etat qu'il l'entérine et participe lui aussi concrètement à leur réhabilitation.

B. Les marchés

Pour un certain nombre de secteurs, l'éloignement par rapport à la zone commerciale du centre-ville et l'absence d'infrastructures commerciales locales sont considérés comme des handicaps majeurs qui ont conduit à la réalisation de marchés, à la faveur d'une période qui semblait particulièrement favorable au développement de ce genre d'équipement, la destruction du marché central puis l'insuffisance des

places offertes sur le nouveau site ayant entraîné le report d'un certain nombre de détaillants vers les marchés de la périphérie.

Plusieurs projets sont ainsi achevés ou en cours dans les secteurs que nous avons étudiés : deux petits marchés ont été aménagés au secteur 30 en 1988, tandis que le 22 et le 25 en poursuivaient les travaux et qu'au 23 la procédure était engagée au début de 1989 sans qu'aucun aménagement effectif n'ait encore été réalisé. Le responsable interrogé de ce dernier secteur connaissait cependant déjà parfaitement la procédure à suivre et s'employait alors à faire progresser les démarches : l'emplacement avait été choisi parmi les réserves disponibles du lotissement et les premiers contacts pris avec le Haut-commissariat, qui avait donné une autorisation de principe pour la poursuite du projet. L'étape suivante devait être la constitution d'un dossier comprenant une demande officielle et un plan d'aménagement, la charge financière de ce dossier (notamment l'établissement du plan et les frais de transport divers) revenant au secteur. En principe, le Haut-commissariat devrait ensuite participer aux coûts de l'aménagement mais, pas plus en 1986 où le montant de ses dépenses budgétaires consacré à l'aménagement des marchés de secteur est négligeable (50.000 F.CFA), qu'en 1987 où il est nul, la province ne semble avoir réellement contribué aux travaux.

Détaillons enfin l'exemple du secteur 15 où la création d'un marché de 2.000 places a été le grand projet de 1988. L'assemblée générale du secteur en ayant approuvé le principe, une commission de huit résidents a été formée pour élaborer le dossier. Celle-ci s'est adressée à un "ami" du secteur pour réaliser le plan qui l'a exécuté pour un prix de 500.000 F.CFA. La mise à disposition d'un terrain ne posait pas de problèmes puisqu'une réserve administrative était prévue dans le plan de lotissement pour cet équipement. Le dossier complété a été déposé au Haut-commissariat puis approuvé, avant que le secteur ne se préoccupe de trouver un technicien capable d'implanter le plan sur le terrain, puis des tâcherons pour matérialiser les allées et les emplacements de vente ainsi que pour construire quelques bâtiments (la direction du marché notamment) : la rémunération de ces compétences lui a coûté en tout un million de F.CFA. Par la suite, la commission a dû gérer les demandes et attribuer les autorisations aux commerçants intéressés. Ceux-ci ont eu la charge de construire leur stand eux-mêmes et ont payé au secteur une redevance proportionnelle à l'importance de leur commerce : 10.000 F.CFA pour les boutiques, 5.000 F.CFA pour les "hangars" et 1.000 F.CFA pour les simples étals (généralement pour les vendeuses de condiments).

Avec cet argent, non seulement le secteur s'est remboursé les frais engagés mais il a dégagé des bénéfices qu'il veut utiliser pour la construction d'une maternité. Il a en outre l'intention de poursuivre l'aménagement du marché en améliorant son assainissement (ouverture de caniveaux et remblaiement des allées avec de la latérite). Le succès de ce premier marché a conduit le CR à envisager la création d'un second qui était à l'état de projet au début de 1989.

On remarque ainsi que la réalisation d'équipements "productifs" tels les marchés comporte de nombreux avantages. Tout d'abord elle satisfait une demande légitime des résidents et surtout des "ménagères" à qui elle permet d'économiser le coût des transports et d'acheter des produits sensiblement moins onéreux, les prix pratiqués en centre-ville étant plus élevés. Elle permet aussi de développer l'économie micro-locale des quartiers en favorisant l'emploi et l'apparition de petites activités marchandes.

Ces projets peuvent également permettre aux CR, ainsi que nous l'avons vu à propos du secteur 15, de dégager des bénéfices qui serviront à la réalisation d'autres équipements, grâce aux "droits d'installation". Cette forme de prélèvement est à la fois juste (elle ne concerne que les bénéficiaires de l'opération, à savoir les commerçants), bien acceptée parce qu'elle vient en compensation d'un service rendu (la mise à disposition d'un lieu aménagé) et pour ces mêmes raisons rémunératrice.

C. L'assainissement pluvial ou le bricolage d'urgence

Cet autre secteur d'intervention n'a donné lieu jusqu'à présent qu'à fort peu de réalisations concrètes bien qu'il soit très présent dans les préoccupations de certains secteurs. Les pluies ne constituent certes pas un souci constant et général dans cette ville du Sahel, encore moins dans la périphérie où la faible densité d'habitation et le faible taux d'imperméabilisation du sol avaient jusqu'à présent permis aux eaux de ruissellement de s'infiltrer sans grand inconvénient pour la vie quotidienne, sauf en de rares sites comme dans les bas-fonds. Toutefois, l'urbanisation accélérée de ces franges péri-urbaines a créé de nouvelles conditions.

Tout d'abord, le lotissement n'a guère respecté la topographie et de nombreuses parcelles ont été attribuées dans les bas-fonds et les thalwegs. De ce fait, les habitants se trouvent confrontés à de réelles difficultés en hivernage et, pour éviter de voir leur cours inondée, dressent

des barrages en travers des dépressions ou construisent des "chemins de l'eau" lors des fortes pluies, reportant le problème sur les voisins. Certains secteurs sont aussi confrontés à des problèmes de circulation. Au secteur 17, le CR a dû négocier avec le Haut-commissariat la mise à disposition d'un engin de terrassement au cours de l'hivernage 1986 pour détourner l'eau d'un marigot qui menaçait d'inonder les maisons riveraines dans la partie nouvellement lotie dont les voies tardaient à être ouvertes. La caisse du secteur a dû dépenser 70.000 F.CFA pour effectuer ce travail. En 1987, le secteur avait le projet de demander à des techniciens de la Voirie de venir l'aider à tracer les caniveaux : consultés, les habitants avaient accepté le principe de devoir creuser chacun devant chez soi une partie de tranchée. A ce stade toutefois, la province n'avait encore promis aucune aide et le secteur n'avait pas osé soulever le problème de la responsabilité du creusement de la tranchée en aval qui doit relier le système local de caniveaux au canal du Mogho Naba évacuant les eaux vers l'exutoire. La même année, afin d'éviter l'isolement d'une partie du secteur en hivernage en raison de l'inondation régulière d'un bas-fonds de Pissy, le responsable socio-économique du secteur a lancé un projet de pont pour enjamber la zone inondable. Dans cette perspective, il a établi des contacts personnels avec le directeur des TP dont le résultat fut l'obtention de 12 buses gratuites. Le secteur ayant fourni le ciment et la main d'œuvre, le pont fut rapidement achevé.

Au secteur 20, l'écoulement des eaux pluviales apparaît aussi comme une préoccupation urgente. Au cours du nivellement des voies en 1987 et 1988, des caniveaux sommaires ont été réalisés de chaque côté des voies pour faciliter l'écoulement. Mais le dispositif s'est avéré très insuffisant surtout dans le sud du secteur où les déclivités en direction du barrage sont plus grandes et plusieurs ménages ont eu à déplorer des inondations chez eux. Là encore, le CR affirme que les habitants sont prêts à effectuer les travaux de creusement devant leur cours (la proposition en ayant été adoptée en assemblée générale) ; mais le secteur attend que des techniciens viennent effectuer le traçage des caniveaux et informer les ouvriers improvisés des normes et des techniques de construction à respecter. En mars 1987, le CR a déposé à cette fin à l'ONEA et au ministère de l'Equipement un dossier resté sans réponse. Le secteur 25 qui, confronté à ces mêmes problèmes, a également fait des démarches en ce sens auprès de l'ONEA s'est entendu répondre que toute intervention nécessitait une étude préalable approfondie et ne pouvait être engagée, même aux frais des habitants, de façon "spontanée" et désordonnée.

Une autre situation nouvelle entraînant un problème d'assainissement pluvial est apparue dans plusieurs secteurs avec la

construction en remblai du boulevard circulaire dans la moitié sud de la ville. Aux secteurs 17 et 28 des inondations ont endommagé plusieurs maisons en bordure de la voie. Les habitants sinistrés ont été relogés temporairement dans les écoles et les CR attendent toujours un plan d'assainissement de leurs secteurs. Au secteur 20, c'est la route de Ouahigouya qui est en cause : de même que sous le boulevard circulaire, les buses transversales à la voie y évacuent les eaux du secteur 21 au nord, vers les habitations du secteur 20 au sud. Au cours de l'hivernage 1987, des maisons se sont effondrées et le CR a dû aider les habitants à évacuer leurs maisons.

Deux remarques s'imposent. Tout d'abord, la préoccupation est ici née des circonstances. Alors qu'aucun secteur n'avait mentionné ces interventions dans son plan quinquennal ou soulevé le problème comme étant une priorité en 1986, les années suivantes il est évoqué de façon permanente et persistante dans plusieurs secteurs. En second lieu, et ce point est apparemment paradoxal, malgré cette préoccupation constante, rien ou presque n'a été engagé par les habitants. Les CR se sont généralement contentés d'être "attentifs" au problème, d'intervenir dans les situations d'urgence (héberger les familles avec l'aide du Haut-commissariat, creuser des canaux de fortune, construire des digues temporaires...) et de porter le problème devant les autorités compétentes. Certains sont allés jusqu'à proposer à ces derniers la bonne volonté des habitants pour creuser les tranchées mais sans aller au-delà. Aussi, et bien que le souci manifesté par certains CR d'aménager des canaux d'évacuation des eaux pluviales apparaisse dans nos enquêtes dès 1987, il n'a guère été suivi d'effets et la situation n'a pas progressé. Au contraire, alors que le problème restait marginal à cette époque, il n'a fait qu'empirer au cours de la période suivante.

La force d'inertie opposée par l'administration (demande d'études préalables, courrier laissé sans réponse) a certes probablement joué un rôle non négligeable dans cette relative démission des CR, mais elle ne nous paraît pas en avoir été la seule composante ni même l'élément prépondérant. Les incertitudes portant sur l'attribution des responsabilités pourrait bien être une cause plus plausible. La répartition des charges respectives incombant aux acteurs institutionnels, la province (responsable de la voirie), l'ONEA (qui perçoit la taxe d'assainissement) et la DGUT (dans le cadre de l'exécution des lotissements), paraît bien en effet rester singulièrement floue pour les CR qui s'adressent tantôt à l'une tantôt à l'autre de ces autorités, sans vraiment réussir à se convaincre de la démarche à suivre. Le handicap décisif toutefois pourrait en réalité être ici l'insuffisante capacité d'organisation des CR. Nous avons dit

précédemment que le fonctionnement somme toute correct du partenariat entre les secteurs et la collectivité locale provenait pour beaucoup de ce que cette collaboration s'appliquait à des projets de faible ampleur, ne mettant en œuvre qu'une technicité très élémentaire et surtout ne nécessitant qu'une logistique minimale : strictement délimités géographiquement et fonctionnellement autonomes, les équipements réalisés n'exigent qu'un consensus restreint. Le chantier d'une école tolère par exemple d'être suspendu quelques jours voire quelques semaines, il supporte également sans dommage un *turn over* important de la main d'œuvre, un suivi technique ramené à une simple visite quotidienne suffit au respect des normes, enfin que tous les habitants du secteur ne participent pas au projet ou que les autres quartiers du secteur se refusent à investir à leur tour dans une école n'entrave en rien le fonctionnement de la première. Au contraire, un réseau de caniveaux nécessite l'adhésion totale des résidents de la zone à assainir puisque son objet est précisément d'assurer une liaison physique continue entre des usagers géographiquement disjoints. De ce fait, il ne souffre pas de discontinuité et suppose une "solidarité" fondamentale entre les utilisateurs potentiels.

La réalisation d'un tel équipement, dans lequel le dispositif physique et technique relaie ici une organisation socio-économique sous-jacente, requiert donc une cohésion et une connivence sociales globalement acceptées par l'ensemble de la communauté concernée. Or les CR ne sont pas - encore ? - capables de susciter et d'entretenir cette organisation socio-spatiale. S'ils peuvent d'ores et déjà mobiliser une partie de la population autour d'un projet ponctuel, ils ne peuvent en revanche, faute d'une légitimité et d'un pouvoir suffisamment reconnus, construire un système dont la logique de fonctionnement reposerait sur une solidarité infaillible de tous les ménages desservis et une discipline d'utilisation et d'entretien sur le long terme. Or, cette cohésion est indispensable : il est en effet impensable de construire un système réticulaire comportant des lacunes, qui "sauterait" des concessions dont les chefs de famille rétifs refuseraient de participer aux travaux collectifs.

L'exécution d'équipements tel un réseau de caniveau nous paraît donc requérir un niveau d'organisation et de compétence de management dont la sophistication se situe bien au delà des capacités actuelles des CR. Il n'est pas dit que ce genre d'intervention soit définitivement hors de portée des structures populaires. L'exemple des associations de quartier en Amérique latine prouve en effet le contraire. Il faut cependant reconnaître que les structures d'association et de regroupement de la population y sont à la fois plus solides et mieux ancrées dans leur contexte que les CR. Structures artificiellement et

arbitrairement décrétées d'en haut, ils n'ont pas de profondeur historique et donc pas d'expérience acquise par une longue pratique de solidarité communautaire ; fondamentalement hétérogènes, ils n'ont pas non plus d'intérêts économiques ou politiques cohésifs forts. A la tête de territoires formés d'éléments disparates dont il est déjà presque miraculeux qu'ils "fonctionnent" avec une certaine bien que modeste réussite, les CR de Ouagadougou se trouvent par conséquent dans l'impossibilité de promouvoir des projets d'aménagement dont la réussite dépend d'une maturité sociale locale qu'ils n'ont pas atteinte.

Les exemples précédents, dont le troisième constitue d'ailleurs plutôt un contre-exemple, ne présentent qu'une vue très partielle de la coopération établie entre les secteurs et la province qui s'étend également aux équipements de santé, terrains de sport, garderies populaires, latrines publiques et aux services administratifs (état civil notamment). Si la définition du partage repose avant tout sur une volonté politique, son fonctionnement dépend des ressources propres de chaque partenaire.

III. LES RESSOURCES MOBILISEES

A. Les contraintes des financements provinciaux

Le fonctionnement d'une gestion urbaine dynamique repose sur un processus de décentralisation impliquant une reconnaissance politique des pouvoirs locaux mais aussi, et peut-être surtout, un renforcement de leurs capacités financières. Or, l'examen des comptes de la province fait apparaître une dégradation des capacités financières disponibles et donc une détérioration des compétences gestionnaires de la ville. Ses ressources en effet stagnent en valeur absolue et évoluent donc négativement par rapport à la croissance cumulée de l'inflation (7% par an environ) et du taux d'urbanisation (environ 9% par an depuis 1975). Outre leur portée modeste, les revenus locaux présentent de fortes fluctuations largement dues à la structure et la multiplicité des taxes locales : la complexité de leur gestion est aggravée par les difficultés de la définition de l'assiette de chacune, par le coût de la réévaluation des biens soumis aux différentes taxes (ce suivi est en pratique absent, d'où la stagnation de revenus comme ceux des impôts fonciers ou de la taxe sur les cycles, alors que leurs parcs sont en constante progression) et enfin à l'insuffisance des moyens mis en œuvre pour leur recouvrement, que les observateurs s'accordent à reconnaître médiocre. Son taux est par exemple de 35% pour la taxe sur les valeurs locatives des habitations et de 55% sur la taxe des valeurs locatives des locaux professionnels en 1985.

Nous proposons à présent très brièvement quelques éléments de présentation des finances locales à partir des comptes administratifs (CA) provinciaux de 1986 et 1987, qui permettent d'éclairer le contexte financier de la gestion des services et équipements urbains.

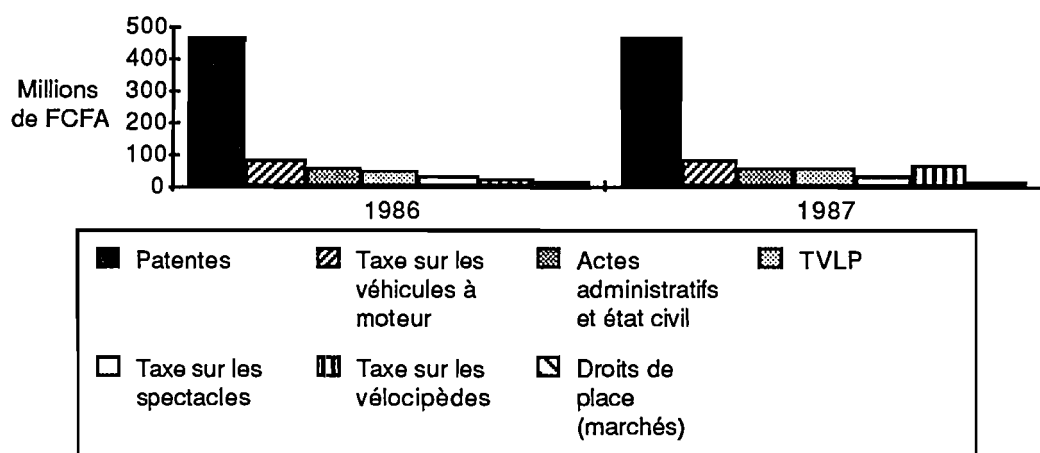
Recettes et dépenses provinciales en 1986 et 1987
(d'après les comptes administratifs : exercices courants)

	1986	1987
Recettes ordinaires		
- Total (en millions de FCFA)	1048,95	1118,69
- Par habitant (en FCFA)*	2207	2160
Dépenses de fonctionnement		
- Total (en millions de FCFA)	340,48	374,23
- Par habitant (en FCFA)	716	722
Dépenses d'investissement		
- Total (en millions de FCFA)	658,27	731,08
- Par habitant (en FCFA)	1385	1411

* Calculé sur la base d'un taux croissance démographique annuel de 9%.

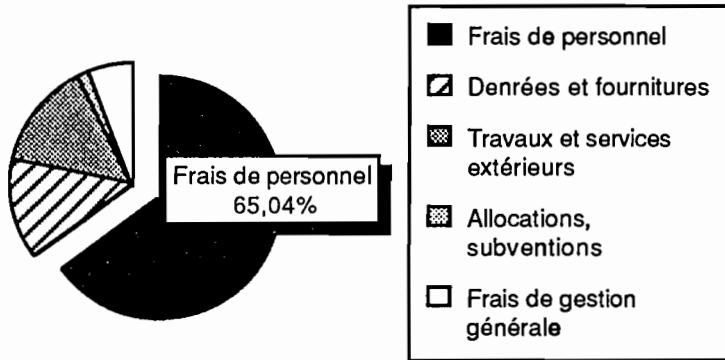
Si l'on suppose que le taux d'accroissement démographique annuel de la ville demeure constant depuis le début de la décennie (soit 9% par an), le revenu moyen par habitant est passé de 2.517 F.CFA en 1976/1977 à 1.570 F.CFA en 1985 et 2.132 F.CFA en 1987 (en francs courants). Remarquons qu'à côté des patentes, qui représentent généralement à elles seules plus du tiers des recettes de l'exercice courant (42% des recettes courantes en 1987) et constituent de très loin les principales sources de revenus de la province, les redevances perçues sur les services provinciaux (notamment les droits d'expédition d'actes administratifs et d'état civil) ont été particulièrement rémunératrices ces dernières années tandis que les revenus assis sur les usages du domaine, dont les droits de place sur les marchés, restent modestes.

Principales composantes des recettes de fonctionnement de la province (CA de 1986 et 1987 : exercices courants)



Si l'étude des recettes révèle que les services locaux peuvent être rémunérateurs, celle des dépenses montre le poids considérable des charges de personnel (64% en 1987) dans des dépenses de fonctionnement en forte diminution puisque de 1169 F.CFA par habitant en 1980 elles ne s'élèvent plus qu'à 722 F.CFA par habitant en 1987 (en francs courants) ! Cette situation implique que les Ouagalais bénéficient proportionnellement à leur nombre de moins de services publics à la fin de la décennie qu'à son début. La détérioration globale des services rendus s'explique en réalité surtout par la "sous-administration" d'une partie croissante de la ville localisée dans les quartiers périphériques : l'extension de ces quartiers, dépourvus d'équipements et d'infrastructures jusqu'à leur récente "réhabilitation urbaine" par le lotissement, a été déterminante dans la dégradation des conditions de desserte globale de l'agglomération.

Structure des dépenses de fonctionnement de la province (CA de 1987 : exercice courant)



Les dépenses d'investissement se ventilent pour leur part entre trois grandes destinations : la voirie (avec les ouvrages d'art et les dispositifs d'assainissement), les équipements de quartier (écoles, maternités, marchés, mairies-commissariats, salles de cinéma) et les branchements sur les réseaux d'eau et d'électricité des installations publiques.

**Ventilation des dépenses d'investissement de la province :
(CA de 1987 : exercice courant)**

	En millions de FCFA
	Réalisations
20- Frais d'études	1,51
21- Acquisitions (biens meubles et Immeubles)	70,27
Matériel d'équipement des classes	18,14
Matériel d'équipement des maternités	31,11
Matériel de transport	16,13
Cartes et plaques de rues	4,89
23- Travaux neufs et grosses réparations	659,30
Construction de 5 salles de cinéma	72,55
Construction des commissariats de secteur	103,14
Extensions de maternités	27,69
Construction d'écoles primaires	40,83
Réfection de voies bitumées	295,79
Construction d'ouvrages et fossés	55,74
Branchements eau et téléphone	52,41
Autres	11,15
Total	731,08

Ce tableau montre que des efforts particuliers ont été consentis pour les équipements sociaux et administratifs de proximité dans les secteurs en 1987. Les travaux de construction d'écoles primaires ont ainsi représenté 40 millions de dépenses dont nous avons vu qu'ils ne correspondent en réalité qu'à une partie de l'investissement nécessaire, les coûts restants étant pris en charge par la population. En dépit de ces efforts, les montants totaux restent modestes : les besoins excèdent donc largement les capacités financières de la province, aussi est-il particulièrement nécessaire de mobiliser "ailleurs" des ressources demeurées longtemps inexploitées.

B. Les réseaux de financement "parallèles" des secteurs

Les prélèvements à l'échelle des secteurs s'effectuent généralement par l'intermédiaire de la "taxe de lotissement", instaurée par presque tous les CR et exigée au moment de l'attribution des parcelles. Variant d'un secteur à l'autre et d'une opération à l'autre, elles sont dans la pratique assez diverses mais se situent généralement entre 1.000 et

2.000 F.CFA par ménage attributaire. Une différence a cependant souvent été instituée entre les ménages résidents (taxe plus légère) et les ménages non-résidents (taxe majorée). La collecte globale de cet argent représente souvent des sommes considérables qui, bien gérées, peuvent donner aux secteurs une capacité d'investissement non négligeable.

Les fonds générés par l'opération de lotissement sont toutefois insuffisants sur le long terme pour assurer le financement et la gestion de tous les équipements nécessaires. En outre, l'apport relativement ponctuel dans le temps de ces quantités importantes de liquidités, pose à l'évidence un problème de gestion budgétaire dans lequel les permanences ne se sont pas toujours illustrées. Certains CR ont ainsi dépensé rapidement leurs réserves, sans songer ensuite aux inévitables coûts récurrents de la gestion quotidienne ou au financement des équipements ultérieurs, dont le besoin a été suscité chez les habitants par la réalisation des précédents.

De la sorte, rares sont les secteurs qui n'ont pas eu besoin de recourir à d'autres cotisations spécifiques, ponctuelles et finalisées, pour financer leurs projets. Ainsi tel secteur a demandé 500 F.CFA par ménage pour construire des classes, tel autre 200 F.CFA pour aménager un terrain de sport. Presque toutes les permanences ont en outre instauré une taxe de plan quinquennal, dont le produit doit permettre de réaliser les objectifs consignés dans le plan du secteur. Elle est versable par annuité pendant toute la durée du plan (une formule courante a été de la fixer à 1000 F.CFA par ménage et par an), mais il ne semble pas que cette exigibilité annuelle ait été véritablement respectée.

Pour être complet, précisons que dans certaines conditions, ces taxes peuvent être remplacées ou complétées par des apports en nature (sacs de ciment, charrettes de sable, graviers, briques en banco...).

Profitant du flou entretenu à ce sujet par les Autorités, certains secteurs ont réussi, à travers ces participations financières ponctuelles, à instituer ce que l'on pourrait appeler un système de "prélèvement" parallèle sur les usagers ("droit" d'accès au lotissement, "droit" d'installation sur les nouveaux marchés, "droits" d'inscription dans les nouvelles écoles, redevance sur la fréquentation des installations sanitaires) ou sur les petites activités locales ("prélèvement" d'une partie des bénéfices de la vente d'eau, "taxes" sur les charrettes, "contributions volontaires" diverses des opérateurs économiques locaux...), qui opèrent un drainage des ressources privées vers le domaine public micro-local. Par le biais de ce qu'il faut bien appeler une "fiscalité informelle", les CR ont ainsi véritablement institué un mode de financement de l'aménagement urbain,

qui pallie tant bien que mal le non-engagement ou l'engagement insuffisant de l'Etat dans ces quartiers.

Exemple de budget d'un secteur de la périphérie nord de Ouagadougou : exercice 86-87

Recettes	
Vente de l'eau	3 637 908
Cartes de plan quinquennal	566 000
"Taxe" de lotissement	2 064 300
Cotisation "ouverture des voies"	1 435 470
Recettes diverses	1 069 485
Encaisse du bureau précédent	1 162 219
Total	9 935 382

Il faut bien comprendre toutefois que ces prélèvements n'ont aucune existence légale ou réglementaire. Le respect de leur versement et le succès des collectes dépendent entièrement de l'accord tacite des parties en présence et de la reconnaissance implicite du bien-fondé des activités des CR par les populations, sur la base de leurs intérêts réciproques. Ainsi il est évident qu'un divorce éventuel entre le bureau CR et "sa" population, ou entre un projet et tout ou partie des habitants concernés, rendrait caduque toute velléité de perception d'une taxe. Il y a donc là nécessité d'un consensus minimum, dont l'existence, plus ou moins réelle, se manifeste très concrètement au niveau de l'efficacité de chaque bureau et dans sa capacité à mobiliser les forces vives de son "territoire".

Ajoutons cependant que les CR ne sont pas démunis de moyens de pression pour obtenir satisfaction. Dans bien des cas, le recours nécessaire à la permanence (attribution d'une parcelle, établissement d'une carte d'identité, dépôt d'une demande pour la création d'un commerce, etc.) donne l'occasion à cette dernière de faire valoir ses exigences et d'obtenir gain de cause. La différence est alors parfois tenue entre exaction et juste réquisition d'une participation aux efforts collectifs du secteur. Cette différence se matérialise en fait explicitement au niveau de l'utilisation des fonds ainsi récoltés, et se lit très clairement dans les réalisations concrètes effectuées sur le terrain ou leur absence.

Il existe enfin une autre forme de participation mise en oeuvre dans les secteurs : le travail ou investissement humain. En remplacement, ou parfois en sus des contributions monétaires, les habitants peuvent aussi

offrir leur force de travail sur les chantiers d'intérêt collectif, forme de participation officiellement et explicitement encouragée par l'Etat. Ces travaux ont lieu le plus souvent le week-end, afin de leur ouvrir l'assistance la plus large possible et les participants, en particulier les tâcherons bénévoles employés sur les chantiers, sont parfois nourris sur les lieux, aux frais de la permanence. Cet apport en main d'œuvre "gratuite" et en compétences (notamment les savoir-faire techniques des tâcherons locaux) permet de réaliser d'importantes économies par rapport à ce que coûteraient les mêmes travaux conçus dans le secteur économique moderne. Grâce à la mise en place de filières de construction et de gestion très économiques, cette mobilisation des ressources matérielles et humaines locales permet donc aux CR de fournir, sous la forme de petits équipements de proximité sommaires mais fonctionnels, une réponse appropriée à la fois aux besoins exprimés en matière de services urbains et aux moyens immédiatement disponibles.

Au fil des années la pratique urbanistique à Ouagadougou s'est transformée. A une stricte planification spatiale et fonctionnelle toujours en retard sur l'occupation réelle du territoire urbain et inadaptée aux conditions objectives de maîtrise technique et financière de l'occupation du sol par les intervenants officiels, l'évolution récente tente de substituer une approche plus globale, axée sur la réhabilitation municipale et la revalorisation de ses principaux instruments de fonctionnement, afin de faire de la collectivité locale un agent actif du développement urbain. Dans ce cadre, la capacité de la province à mobiliser et organiser les ressources locales apparaît fondamentale car elle ne peut seule satisfaire l'ampleur de la demande locale en services urbains de proximité, sans parler des investissements de caractère plus général. Son rôle à l'avenir devrait donc essentiellement consister à encourager et encadrer les initiatives locales, parmi lesquelles la maîtrise d'ouvrage des CR présente des atouts certains à l'échelle des secteurs.

L'équipement des quartiers périphériques, au même titre que leur lotissement (c'est à dire leur régularisation foncière), vise à intégrer ces quartiers dans la ville et à les "citadiniser" : pour un résident des secteurs péri-urbains, prendre part à la gestion partagée participe donc d'un phénomène de réhabilitation. Il est important de retenir que le lotissement de la périphérie a été le principal facteur déclenchant de cet effort populaire. Il n'y avait pas auparavant à Ouagadougou de tradition de mobilisation communautaire autour des enjeux urbains, autre que très ponctuelle. La Révolution, avec son environnement idéologique mais

surtout l'ouverture de la ville sur ses périphéries par la légalisation de leur statut foncier, a opéré un bouleversement des comportements. De simples annexes désorganisées et dévitalisées d'un centre objet de toutes les préoccupations, l'actualité révolutionnaire fait de ces marges citadines une priorité de son programme urbain et leur garantit une reconnaissance officielle en compensation d'une participation des populations aux charges communautaires de la gestion de leur environnement. Le *deal* est donc clair : l'Etat fait de son aveu d'impuissance face à la trop forte demande urbaine un défi politique et le transforme en idéologie de la participation et de la responsabilisation des citoyens.

Le développement équilibré de l'ensemble de l'agglomération, les "retrouvailles" entre la ville réelle et la ville légale, exigent une politique globale de planification et de coordination des interventions sur son territoire, une organisation et mobilisation plus systématiques des ressources existantes, une mise à contribution plus généreuse de toutes les compétences, y compris informelles. Les modalités de la gestion partagée des services et équipements urbains de proximité apparaissent ainsi comme le résultat du nécessaire compromis entre d'une part les normes officielles de gestion et les préoccupations de l'administration d'Etat, et d'autre part les pratiques empiriques et vernaculaires (formes de réinterprétation de comportements et habitudes traditionnels dans un milieu urbain nouveau) par lesquelles les citoyens, et surtout les plus dynamiques d'entre eux, tentent de négocier leur intégration dans l'environnement urbain. La question de la contribution et de la place des habitants demeure donc en tant que problème urbanistique, et non pas seulement politique ou idéologique. Le principe des bienfaits sociaux de la participation est aujourd'hui très largement acquis et il n'est pas dans notre propos de revenir sur ce débat. En revanche, la problématique formulée autour de l'émergence d'une gestion urbaine suppose que l'on s'interroge plus attentivement sur la viabilité technique et économique d'une participation des habitants à la gestion de leur environnement par la mobilisation des ressources disponibles à leur niveau. Ouagadougou présente à l'analyse un exemple de viabilité, encore fragile il est vrai mais instructif à bien des égards.

"DE BOBO-DIOULASSO A LA NECESSITE DE MAITRISE
DU DEVELOPPEMENT URBAIN
AU BURKINA FASO"

Oumarou PARE

Gilbert KIBTONRE

**DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME
ET DE LA TOPOGRAPHIE
DIRECTION REGIONALE DE BOBO-DIOULASSO**

LIMINAIRE

"Vous êtes des Urbanistes en poste à Bobo-Dioulasso depuis quelques années..... vous connaissez certainement pas mal de choses sur la ville, mais malgré vos grandes études, vos livres et vos connaissances, vous êtes "trop petits" pour me parler du développement de Bobo-Dioulasso..... je dirai plutôt des transformations et autres défigurations connues ou subies par Bobo depuis sa naissance...."

C'est ce que nous a retourné le vieux Kiécorba SANOU, né vers 1895, lors d'une causerie sympathique en ce beau soir du samedi 6 janvier 1990, où nous étions initialement partis pour lui souhaiter la "Bonne Année".

Ainsi nous a-t-il "coupé court," et nous nous sommes donc contentés de l'écouter, tout en essayant à certaines étapes de la causerie, de tirer les enseignements et de faire les analyses objectives découlant de la chronique et des témoignages visiblement vécus par ce grand-père presque centenaire, véritable bibliothèque vivante sur l'histoire et l'évolution de la ville de Bobo-Dioulasso.

C'est avec nostalgie que le vieux Kiécorba nous a conté l'histoire de Bobo. Sur son visage se lisait un certain regret mélancolique. Nous étions ébahis par la mémoire extraordinaire et la chronologie incroyable avec lesquelles il nous relatait ces faits historiques. Mais l'historique de la ville ne constituant pas le principal objectif du présent séminaire, nous nous efforcerons d'en faire un résumé que nous jugeons nécessaire pour d'une part mieux comprendre la situation actuelle de Bobo-Dioulasso sous ses multiples aspects : démographique, spatial, économique, sociologique et même politique, et d'autre part envisager les actions susceptibles de mieux utiliser les atouts de cette ville pour son développement harmonieux et ce dans le contexte d'une politique nationale d'aménagement du Territoire qui passerait par le développement des centres urbains secondaires, ceux-ci devant assurer le double rôle d'animation des zones rurales environnantes et de barrage aux mouvements migratoires vers les deux grandes métropoles

I BOBO-DIOULASSO HIER

I.1 DE "KIBIDOUE" À "SYA" : UN BEAU VILLAGE AU CARREFOUR DES ECHANGES COMMERCIAUX

C'est au XI^{ème} siècle qu'un ancêtre des Bobo-Dioula, originaire du Mandé, vint abattre la forêt pour construire sa maison (qui existe encore aujourd'hui) sous le "Kibi", ce qui signifie "arbre", d'où le premier nom KIBIDOUE de ce village ainsi créé entre deux rivières : le "Oué" et le "Sandjo".

Un siècle après, se créait le village de Kuinima, à trois kilomètres de Kibidoué, et au XIII^{ème} siècle, arrivèrent d'autres Bobo-Dioula, venus du royaume de Kong (Côte d'Ivoire), qui créèrent les quartiers de Kombougou et Yoro Koko ; les migrants venus de la région Soudanaise s'installèrent vers 1600 à Farakan et Donona. Il y avait la forêt partout ; l'eau jaillissait des fontaines naturelles et s'écoulait en permanence dans les rivières ; et tout autour, les grandes montagnes protégeaient le village contre les envahisseurs.

KIBIDOUE était au croisement de tous les trafics et de tous les échanges avec le Mali, la Côte-d'Ivoire, le Niger et même le Ghana. En ce temps là, le grand commerce africain reposait sur trois éléments :

- le sel, qui se trouvait au Nord de l'Afrique, dans le Sahara, et qui suivait une route Nord-Sud ;
- la cola, qui partait du Sud pour être vendue au Nord ;
- le bétail, localisé au centre, était emporté à la fois vers le Sud et vers le Nord.

De par sa position centrale, KIBIDOUE devint très vite un grand lieu de commerce.

Il ressort de cette description que :

- l'actuelle Bobo-Dioulasso doit son implantation :
 - . à la présence de sources d'eau abondantes et permanentes, provenant d'une nappe phréatique très importante.
 - . à la fertilité de son terroir et aux conditions physiques et géographiques favorables de son site.
- Née au carrefour de grands axes de trafics commerciaux, Bobo-Dioulasso constituait un centre de commerce florissant ; ses traditions commerciales sont donc très anciennes ; et l'on sait que

Bobo-Dioulasso fait partie d'une région rattachée à plusieurs reprises (de 1897 à 1947) à des ensembles territoriaux différents tels que la Côte-d'Ivoire, le Sénégal, le Mali et le Niger ; ces rattachements successifs ont indubitablement développé les contacts économiques, et favorisé ces échanges sans frontières.

- Il n'est donc pas étonnant de constater que les routes reliant Bobo-Dioulasso à Ouagadougou, Abidjan, Sikasso, Bamako et Dédougou, constituent encore aujourd'hui les principales voies structurantes de la ville. Bobo-Dioulasso réunissait donc divers atouts qui ont sans doute favorisé l'installation des colonisateurs Français.

1.2 DE "SYA" A "BOBO-DIOULASSO" : LES COLONISATEURS "URBANISENT" UN VILLAGE EN PLEINE EXPANSION ECONOMIQUE ET SPATIALE

"Le village était essentiellement peuplé de Mandé, principalement agriculteurs, de Dioula et de Dafing grands commerçants ; quelques Haoussa faisaient du commerce avec Djenné ; ils y apportaient la cola et revenaient avec le sel. Quant aux Bobo, ils ne font aucun commerce ; ils sont cultivateurs, mais les terres étant très fertiles, un petit effort suffisait pour avoir à manger..... Ha ! les "Parents" !..... S'exclama le vieux Kiécorba..... Quelle paresse !... Oui, de véritables paresseux, puisque sitôt les récoltes terminées, ils empruntaient la route du "dolo" (bière de mil germé)..... et on entendait partout : "je vais chez SYA... je vais chez SYA..."

SYA ? C'était une jeune vendeuse de "dolo" ; réputée pour sa générosité et la qualité de son "dolo" ; et à force d'entendre ces Bobo dire "je vais chez SYA... je vais chez SYA... KIBIDOU a fini par être appelé SYA. Les Bobo aimaient donc beaucoup le "dolo", et ça se voit encore aujourd'hui, puisque la vente du "dolo" demeure une des principales activités des femmes des vieux quartiers tels que Kuinima, Tounouma, et Bolomakoté ; quant à KIBIDOU, il est resté sous la prédominance de l'Islam dont témoigne encore la grande mosquée, construite depuis 1892.

Puisque "l'odeur du "dolo" a fait oublier KIBIDOU pour répandre le nom de SYA, parlons maintenant de SYA :

SYA comptait 3000 habitants environ quand arrivèrent les colonisateurs Français en 1897 ; ils s'installèrent à côté du village, là où se trouve l'actuelle Mairie Centrale. Sept ans après (1904), leur Commandant (Candrilier) baptisa SYA du nom de "BOBO-DIOULASSO", ce qui veut dire "la maison des Bobo, des Bobo-Dioula et des Dioula....."

Le vieux Kiécorba poursuivit sa chronique sur cette période coloniale, et parla longuement du tracé autoritaire des grandes rues malgré la révolte des Bobo (1915 - 1916), du lotissement des différents villages et quartiers (1924 à 1958), de l'Aéroport (1930), de l'arrivée du chemin de fer (1934) qui n'a fait que renforcer le dynamisme commercial et économique de la ville etc.....

"Comme vous le voyez, dit-il pour terminer, les Blancs se croyaient chez eux à Bobo-Dioulasso, qu'ils considéraient comme capitale éternelle du Pays ; c'est pourquoi ils ont tout fait pour donner au village qu'ils ont loti, une armature urbaine bien organisée et très structurée, avec de larges avenues bordées de caillédas et de manguiers, un bon réseau de fossés (caniveaux) solidement construits en pierres, des bâtiments commerciaux et administratifs construits dans un style soudano-sahélien, imprimant ainsi à la ville une

spécificité et une morphologie particulière... D'ailleurs, vous qui dites que vous êtes des organisateurs de l'espace, dites-moi ce que vous les jeunes vous avez apporté de plus ou ce que vous avez fait de mieux pour Bobo-Dioulasso depuis ces temps là....."

1.3 UNE VILLE EN PERTE DE VITESSE

Nous ne pouvions que convenir avec le vieux Kiécorba qu'il n'y a pas eu grand-chose de fait depuis lors, comparativement à Ouagadougou, mais pourquoi ?...

«... Voyez-vous, mes petits - nous dit le vieux Kiécorba avec un petit sourire plein de sagesse - Ouagadougou et Bobo-Dioulasso peuvent être considérés comme deux enfants d'âge quasi égal, nés d'un même père mais de mères différentes ; Bobo-Dioulasso est une jolie fille possédant beaucoup de qualités qui attirent les jeunes garçons, tandis que Ouagadougou est un garçon nettement moins beau et moins nanti que Bobo-Dioulasso.

Mais, laissée à elle-même, submergée et assaillie de tous les côtés par les nombreux problèmes liés à son développement physiologique naturel, la belle Bobo-Dioulasso s'est essouffée, ses grains de beauté et son charme se sont amoindris, sa figure s'est de plus en plus ratatinée.... Tandis que son frère Ouagadougou, après avoir reçu quelques coups de fouets (destructions pour la construction des Cités) très douloureux mais correcteurs, car "qui aime bien châtie bien", respire maintenant la pleine forme et devient de plus en plus exubérant... espérons néanmoins qu'un jour le père de ces deux grands enfants s'inquiètera de leur développement disproportionné, sans oublier leurs sœurs que sont KOUDOUGOU, OUAHIGOUTA, BANFORA, FADA et autres... sinon les enfants de ces dernières risquent d'abandonner un jour leurs mères pour aller chercher à manger chez leur oncle OUAGADOUGOU ou leur tante BOBO-DIOULASSO.... et j'espère que vous m'avez bien compris...."

En effet, Ouagadougou devenue capitale (1947) et confirmée dans ses fonctions après la proclamation de l'"Indépendance" en 1960, Bobo-Dioulasso a entamé une phase de déclin. On note néanmoins au cours des années soixante, une volonté de maîtriser l'extension spatiale de la ville par le lotissement de vastes zones encore peu occupées, telles que Ouézzin-ville en 1963, Niéniéta et la Zone Résidentielle A en 1965, Kuinima et la Zone Résidentielle B en 1967.

Mais après un petit lotissement (27 ha) de Bindougouso en 1970, il a fallu attendre 1976 pour voir implanter le lotissement de Colma, puis celui portant sur Bindougouso et Ouézzin-ville-Nord en 1980.

Dès lors, la préoccupation de restructurer les quartiers spontanés se fit sentir. Cette préoccupation trouva son application à travers le Projet Banque Mondiale qui a abouti en 1982, à la restructuration de Sonsoribougou et à la création d'une trame d'accueil à Yéguéré, destinée au recasement des ménages déguerpis et à tout autre postulant à une parcelle.

Mais il n'est pas évident que Sonsoribougou ait été aménagé pour les ménages qui y habitaient : après une légère analyse du site et de la situation socio-économique des ménages, les responsables du projet, sous le couvert de leur "expérience", mais en fait au nom des moyens financiers dont ils disposent, ont remis aux autorités locales un aménagement plutôt imposé que voulu, toutes les négociations et décisions ayant été arrêtées avec l'Etat et non avec la Mairie. Les difficultés de gestion de cet aménagement ne se sont pas faites attendre :

- coût élevé des parcelles : 532 F/m² ;
- difficultés de paiement et de mise en valeur des parcelles ;
- revente occulte des parcelles : la réalisation d'une enquête aujourd'hui ferait ressortir assurément que plus de 60% des parcelles ont été revendues par leurs attributaires initiaux ;
- retraits successifs des parcelles non mises en valeur (la Mairie vient de publier la 6ème liste de retraits), certaines parcelles ayant été retirées et réattribuées à deux ou trois reprises sans pouvoir être mises en valeur ;
- inondation des concessions due à des caniveaux sous-dimensionnés ;
- impossibilité de dégager des fonds de maintenance, la quasi totalité des recouvrements étant destinée au remboursement du coût de réalisation du projet à la Banque Mondiale....

Suite à l'avènement de la Révolution du 4 août 1983, un vaste programme de lotissements fut organisé dans le cadre du P.P.D. (Programme Populaire de Développement), et exécuté dans les zones d'habitat spontané de Kuinima et Sonsoribougou (1985), Lafiabougou, Sarfalao, Ouézzin-ville et Bindougouso (1986).

Chronologie des lotissements et opérations urbaines.

Dates	Opérations et surfaces	Surface lotie ajoutée ha	Surface lotie cumulée ha	Population totale résidente hab	Surface Agglo * ha	Densité Brute hab/ha	Surface lotie dans l'agglo %
1906	Camp Militaire	150,0					
1924	Sikasso Circa	39,5	39,5	10 000	400	25,0	10
1929	Hamdallaye	26,0					
	Koko	63,5	180,0				
1930	Diarradougou	85,0					
	Donona	27,5					
	Kombougou	32,5					
	Yoro Koko	11,5	336,5	11 000	470	23,4	72
1934	Gare	42,0					
1940	St Etienne de Tounouma	90,5	427,0	17 000	650	26,2	
1944	Aéroport	P.M.					
1945	Médina Coura	77,5					
	Farakani	43,0					
	Bindougouso	28,5	576,0	22 000	800	27,5	72
1951	Kibidoué	15,5	591,5	30 000	1 000	30,0	59
1952	Marché, Centre Commerce	149,1	740,5				
1954	Accart ville	164,5	905,0	42 000	1 130	37,2	
1955	Nouvelle ZI Bolomakoté	64,5	969,5	44 000	1 170	37,6	83
1958	Zone des écoles	66,5					
	Zone du lycée	57,0	1093,0		1 350		81
1963	Quezzin ville	156,0	1249,0				
1965	Nieneta	159,0					
	Zone résidentielle A	97,5	1505,5	65 000	1 750	37,1	86
1967	Zone résidentielle B	280,0					
	Kounima	30,0	1815,5	72 500	1 890	38,6	96
1970	Bindougouso	27,5	1843,0	94 583	2 200	43,0	84
1975			1843,0	115 000	2 700	42,6	68
1976	Colma	252,5	2095,5	123 000	2 800	44,0	75
1980	Bindougouso	47,0	2142,5	163 000	3 460	47,1	62
1982	Sonsoribougou	135,0					
	Yéguéré	147,0	2424,5	176 000			
1983	Camp CRS	120,0		183 000	4 000	45,8	60
1985	Kounima	170,5					
	Sonsoribougou	146,3	2741,3	231 000	4 400	52,5	62
1986	Liafabougou	259,3					
	Sarfelaho	354,0					
	Quezzin ville Est	180,0					
	Bindougouso Est	96,0	3630,5	249 000	4 650	53,5	78
	TOTAL 1986		3630,5	249 000	4 650	53,5	78

Quelques repères chronologiques de l'histoire de la ville

- 1050 Naissance d'un village: Kibidoué.
- 1100 Naissance d'un second village à trois kilomètres: Kounima.
- 1200 Extension avec les quartiers Kombougou et Koko.
- 1600 Extension avec le quartier Farakan.
- 1820 Première mosquée à Farakan construite par Bâ Seindou Sanoga.
- 1880 Grande mosquée de Bobo construite par Sidiki.
- 1895 Arrivée des français.
- 1897 Les français s'installent à Sya et construisent un poste administratif sur la rive gauche en amont du village. L'administration de la ville est alors rattachée à la Côte d'Ivoire.
- 1898 Première maison de commerce: Niger-Soudan gérée par Amadou Cire Ba.
- 1904 La ville est à nouveau rattachée au Haut Sénégal Niger.
Le nom de Bobo Dioulasso apparaît. La ville devient un centre très attractif de collecte et de distribution entre les pays d'Afrique.
- 1906 Création à Bobo du premier poste militaire français de l'Ouest africain (3000 européens).
- 1907 Bobo est rattachée à la Côte d'Ivoire.
- 1915-1916 Révolte des Bobo.
- 1917 Monsieur Ylens, premier commerçant européen, s'installe à Bobo.
- 1919 Création de la colonie de la Haute Volta.
- 1923 Première zone industrielle.
- 1924 Premier lotissement Sikasso-Cira.
- 1929 Lotissements de Hândallaye, Tounouma et Koko.
- 1930 Un aéroport est créé ainsi que les lotissements de Diarrabougou, Donoria Kombougou et Yoro-Koko.
- 1932 La Haute-Volta perd son statut de colonie, la ville est alors rattachée à la Côte d'Ivoire.
- 1934 Prolongement du chemin de fer jusqu'à Bobo. La voie ferrée a provoqué l'extension du quartier commercial.
- 1939 Incendie à la grande foire de Bobo, le grand marché est déplacé. Il prend sa place actuelle.

- 1940 Lotissements de Saint Etienne de Tounouma.
- 1945 Lotissements de Farakan, Medina Coura, Bindougouso.
- 1947 La Haute Volta redevient une colonie de L'A.O.F mais Bobo perd son rang de capitale et des services sont transférés à Ouagadougou.
- 1951 Lotissement de Kibidoué.
- 1952 Inauguration du nouveau marché, de l'hôtel de ville, d'un centre culturel et du lotissement du centre-ville.
- 1954 Lotissement d'Accart-Ville.
- 1955 Nouvelle zone industrielle et lotissement de Bolomakoté.
- 1958 Création de la zone des écoles.
- 1960 Le pays prend son indépendance. Départ de l'administration coloniale et d'environ 2500 français, ce qui entraîne une baisse des chiffres d'affaires de moitié, soit une perte de 500 millions de francs C.F.A.
- 1963 Lotissement de Ouezzin-Ville.
- 1965 Lotissements de Nieneta et de la zone résidentielle A.
- 1967 Lotissement de Kounima et de la zone résidentielle B.
- 1969 Dernière grande foire.
- 1970 Lotissement de Bindougouso.
- 1976 Lotissement de Colma.
- 1980 Lotissement de Bindougouso.
- 1982 Lotissements de Sonsoribougou et Yegueré.
- 1984 Le pays est appelé Burkina Faso.
- 1985 Lotissements de Sonsoribougou 2, Kounima et Cité de l'An II.
- 1986 Lotissements de Lafiabougou, Sarfalao, Bindougouso 2 secteurs 14 et 15.

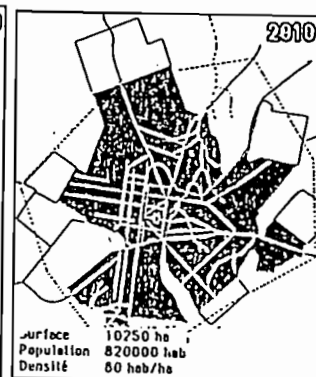
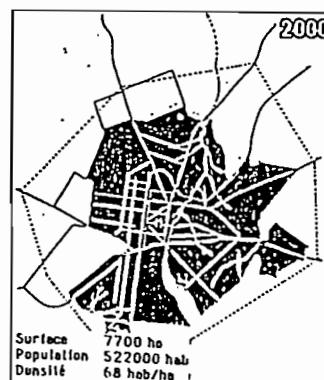
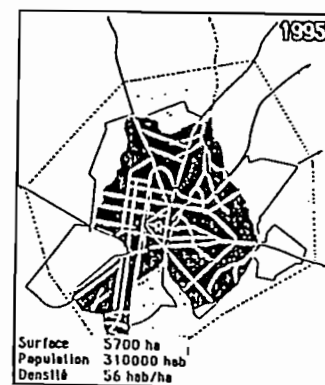
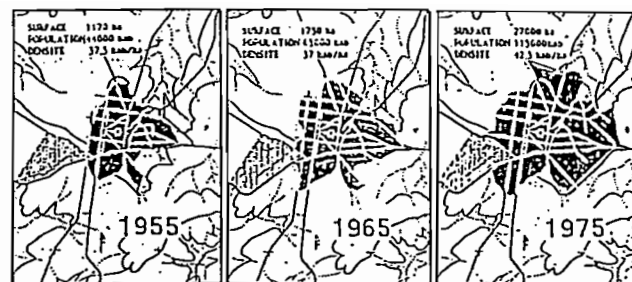
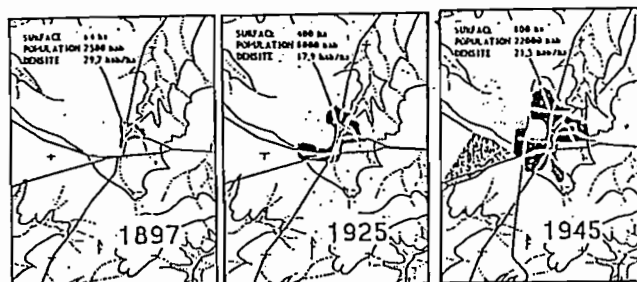
11- LA SURFACE DE LA VILLE

L'augmentation de la population va entraîner la construction de nouvelles habitations et accroître la superficie de Bobo Dioulassa.

Pour limiter cet étalement de la ville, le Schéma conseille une augmentation de la densité de population (c'est à dire plus d'habitants sur une même surface).

A Bobo Dioulassa, le nombre de parcelles loties dans la ville est supérieur au nombre de ménages, pourtant les demandes pour de nouvelles parcelles sont toujours plus nombreuses, alors que la plupart des parcelles loties restent inoccupées.

Une meilleure gestion de l'attribution des terrains peut résoudre ce problème elle permet d'augmenter la densité de population et de diminuer les charges publiques d'équipement et d'entretien.



12- L'EMPLOI

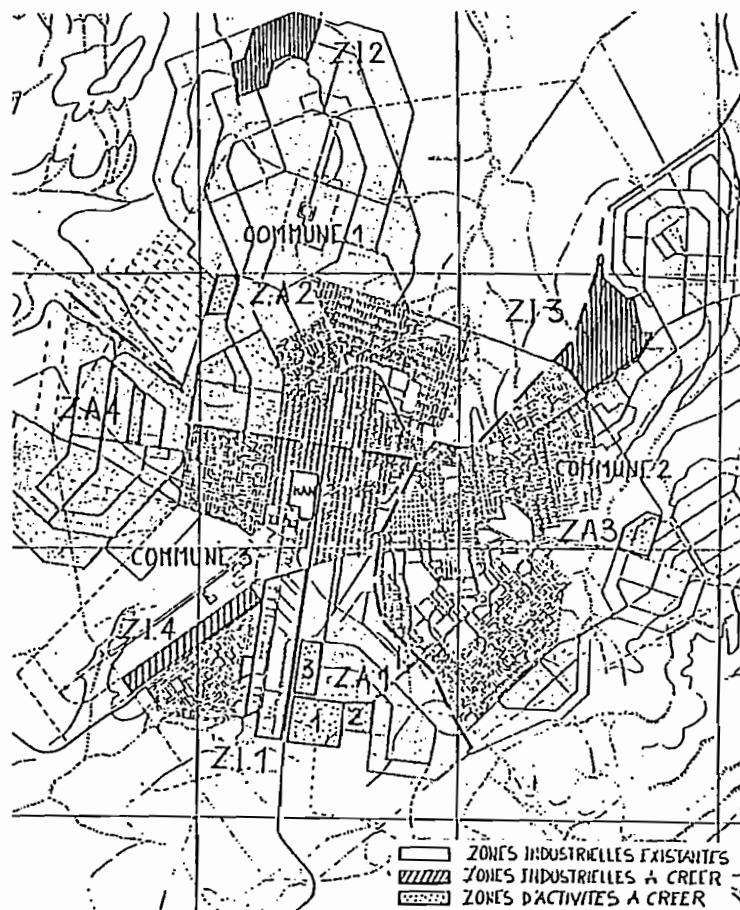
Lorsqu'un emploi est créé, le salaire versé permet à l'employé de devenir un consommateur. Pour répondre à ses besoins un certain nombre d'emplois induits vont apparaître, aussi bien dans le secteur moderne (commerce, artisanat...) que dans le secteur informel (vendeur de légumes, cireur...).

Le SDAU a montré que Bobo Dioulasso pour se développer a besoin d'emplois moteurs (industries, administrations, services...) qui entraîneront nécessairement la création d'emplois induits en nombre proportionnel trois emplois induits pour un emploi moteur.

L'implantation de zones d'activités (centres urbains, zones industrielles, zones artisanales, marchés...) ainsi que la réorganisation des circuits commerciaux et d'échanges permettront la création d'un grand nombre d'emplois.

Le tableau ci-contre présente les hypothèses de développement retenues dans le cadre du SDAU. Le rapprochement avec les chiffres de population prévus montre que la situation de l'emploi devrait connaître une période difficile jusqu'à l'échéance 2000 pour s'améliorer ensuite progressivement.

La création de 1600 emplois moteurs par an jusqu'au terme du schéma s'impose pour maintenir le pouvoir d'achat actuel de la population.



II BOBO-DIOULASSO AUJOURD'HUI : UNE VILLE QUI SE MEURT...

Il n'est pas erroné d'affirmer que les maux qui minent un développement harmonieux de Bobo-Dioulasso proviennent beaucoup plus de l'extrême insuffisance d'actions devant accompagner et équilibrer son extension spatiale que nous jugeons somme toute raisonnable et administrativement assez bien contrôlée.

En effet, il ressort de l'historique de Bobo-Dioulasso pathétiquement fait par le vieux Kiécorba, deux périodes nettement distinctes et correspondant à deux situations très différentes tant par les processus décisionnels que dans les motivations des pouvoirs et des individus à chacune de ces époques :

. La première période, avant 1960 est caractérisée par :

- une agglomération de taille spatiale et démographique très réduite.
- un rythme de migration urbaine relativement faible et peu propice au développement de l'habitat spontané
- une organisation administrative soucieuse d'intégrer la population dans un cadre "légal" et décent grâce à la réalisation de lotissements dotés d'équipements publics et de bons réseaux d'infrastructures dont l'évolution était proportionnelle à l'expansion spatiale et démographique
- Des activités économiques et commerciales florissantes.

. la deuxième période, après 1960; se caractérise par un changement radical de la situation, qui confirme l'anecdote du vieux Kiécorba :

- Un développement progressif d'une très forte immigration urbaine : de 1960 à 1982, Bobo-Dioulasso a reçu en moyenne 5000 personnes par an, et près de 10 000 personnes par an entre 1982 et 1986.
- Un développement de vastes zones d'habitat spontané, créées par la cherté des parcelles disponibles par rapport à la bourse des immigrants, et par la faiblesse du rythme des lotissements par rapport à l'accroissement démographique. Ce retard accusé par le rythme des lotissements fut heureusement rattrapé grâce aux opérations de lotissements PPD réalisées après 1983, qui ont permis de réduire de 88% la proportion de l'habitat non loti, donnant ainsi à la ville une capacité de 36000 parcelles pour 35000

ménages ; ce qui constitue une confortable réserve de parcelles qui, bien gérée et protégée de la spéculation, peut encore répondre aux besoins pendant plusieurs années ; ce qui explique partiellement la temporisation observée par l'Administration qui a attendu 1989 pour réaliser le lotissement du secteur 22.

- Malheureusement, si le rythme des lotissements a pratiquement rattrapé celui de l'accroissement démographique, le ralentissement des investissements publics en matière d'infrastructures, d'équipements publics, d'activités et d'emplois, a engendré de sérieux problèmes dont Bobo-Dioulasso souffre énormément.

II.1 DES INFRASTRUCTURES DEPASSEES

La quasi totalité des infrastructures correspondent tout au plus aux besoins de la ville en 1982, alors que depuis lors, la ville a enregistré un accroissement démographique de 96% et une extension de sa superficie lotie de 50%

- . la voirie, aussi bien primaire que secondaire, mal entretenue, connaît une dégradation progressive causée par le ravinement des eaux pluviales et l'accroissement du trafic ; il a été noté que depuis les années soixante, Bobo-Dioulasso n'a reçu que 3 km de voie bitumée réalisés sur le Boulevard de la Révolution en 1986.

- . l'absence d'un réseau d'évacuation des eaux usées, associée à la multitude de points d'ordures non contrôlés, produit des effets directs et indirects nuisibles à la communauté et à son environnement. La situation est d'autant plus grave qu'aucun service n'est sensé s'occuper concrètement de l'assainissement.

- . le réseau de caniveaux, bon pour les années soixante-dix, s'avère maintenant sous-dimensionné et peu efficace, bon nombre de caniveaux étant chargés d'ordure ménagères.

- . Malgré leurs timides efforts d'extension, les réseaux d'eau et d'électricité restent essentiellement circonscrits aux limites de la ville en 1982, ce qui ne permet pas de donner une satisfaction minimum aux vastes zones nouvellement aménagées. Les problèmes sont plus accentués au niveau du réseau d'eau réalisé depuis 1956, donc sous-dimensionné, et ne répondant plus aux exigences de la ville actuelle.

II.2 DES EQUIPEMENTS SOCIO-COLLECTIFS NETTEMENT INSUFFISANTS

. les équipements scolaires accusent un retard considérable d'où une surcharge excessive des classes. En effet les 365 classes existantes ne constituent que la moitié du minimum requis. Cependant la situation qui prévaut à Bobo ne peut être dissociée du contexte national, surtout en matière de financement public (20% du budget national).

. la couverture sanitaire de Bobo-Dioulasso peut être qualifiée de très préoccupante, compte-tenu des moyens humains et matériels existants, et surtout de la faiblesse des structures de base. Le rapport médecin-population à desservir est estimé à 1 médecin pour 30 000 habitants.

. Bien que constituant une importante pépinière du sport national, Bobo-Dioulasso ne bénéficie d'aucune structure sportive adéquate, que ce soit au niveau de l'accueil ou de l'expression sportive

II. 3 UN SECTEUR D'ACTIVITES ET D'EMPLOIS SATURE

- Autrefois plaque tournante des transports nationaux et internationaux, Bobo-Dioulasso connaît aujourd'hui une véritable stagnation de sa fonction transport, due :

- . à la perte de son rôle de carrefour commercial
- . à la baisse de ses flux commerciaux avec le Mali et la Côte-d'Ivoire
- . à la réduction de son trafic avec le Niger, trafic récupéré par Ouagadougou.

- L'essor du Commerce Bobolais a reçu un sérieux coup de frein dû à la faiblesse du pouvoir d'achat de sa population ; la clientèle à hauts revenus étant concentrée à Ouagadougou, le commerce "moderne" à forte valeur ajoutée se déplace de plus en plus vers la capitale, laissant à Bobo les circuits traditionnels en liaison avec le milieu rural.

- Bon nombre d'unités de l'industrie exportatrice ayant été transférées à Ouagadougou, l'industrie bobolaise n'est plus tournée que vers le marché intérieur.

Il ressort donc de toute cette analyse de Bobo-Dioulasso d'hier et d'aujourd'hui, les constats suivants :

. les infrastructures et autres équipements collectifs sont nettement en deça du minimum nécessaire pour satisfaire aux besoins de la population de la ville actuelle.

. les fonctions motrices (transports, industrie, commerce, services publics) stagnent, et les activités induites, après avoir largement démultiplié les emplois de façon à assurer la survie d'une ville de 250 000 habitants (1986), ont atteint le plafond de leur capacité à créer des emplois, avec un taux d'induction (total des emplois urbains/total des emplois moteurs) estimé à 5,5 en 1990 et un taux de chômage estimé à 13,7%

. L'économie bobolaise a donc atteint un palier en épuisant les effets des investissements productifs et des équipements publics consentis entre 1965 et 1980 ; elle ne peut donc plus trouver en elle même les ressorts de son développement futur. Le surnom «Bobo-Dioulasso capitale économique du Burkina Faso» n'est plus donc qu'un souvenir.

Ces constats peu enthousiastes nous ramenèrent aux vieux Kiécorba:

- «Alors, grand-père SANOU, si aujourd'hui Bobo-Dioulasso est déjà essoufflée, et demain ?...»

- «Visiblement embarrassé, celui-ci nous "lança le relais" en ces termes, :

- «Mes petits, moi mes jours sont maintenant comptés. L'avenir de ce pays, et partant de Bobo-Dioulasso, est entre vos mains. Ayant fait de surcroît de longues études en la matière aux pays des Blancs, je vous recommande "d'attraper dès maintenant le taureau par les cornes", afin que Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Fada, Banfora... et toutes les autres villes sans distinction, deviennent le moteur du développement et du progrès au profit des populations urbaines et rurales. Du courage donc les enfants, et longue vie à vous !...»

III BOBO-DIOULASSO DEMAIN :

III.1 LE "SDAU-BOBO" : UN BON GUIDE POUR LE PRESENT ET LE FUTUR

Le Schéma de Développement et d'Aménagement Urbain de Bobo-Dioulasso (SDAU), adopté par le Conseil des Ministres le 31 octobre 1989, constitue un guide précieux pour les Autorités Administratives et politiques et les services publics décentralisés, qui doivent s'en servir comme une référence incontournable avant toute décision ou action d'aménagement ou d'intervention sur l'espace urbain.

Outre le dynamisme d'un comité technique ad hoc qui a su instaurer un esprit de concertation permanente entre plus de 30 services publics, parapublics et privés concernés par l'aménagement de la ville et de ses environs, les qualités du "SDAU-BOBO" sont indéniables, non seulement de par la foule d'informations et de données fournies, mais surtout de par l'objectivité des analyses qui ont abouti à des propositions concrètes et à des directives et autres préconisations suffisamment réalistes pour permettre aux Autorités locales de franchir certains écueils pour mieux gérer le présent, contenir et maîtriser le développement et l'occupation de l'espace urbain, prévenir et juguler les excroissances ou insuffisances du futur aussi bien proche que lointain.

III.2 UNE GESTION RATIONNELLE DE L'EXISTANT.

Il ressort des analyses du "SDAU-BOBO" que malgré le fort taux d'accroissement démographique annuel (7 %), l'extension spatiale de Bobo-Dioulasso s'avère pour l'instant raisonnable et relativement bien contrôlée. Cependant, et pour éviter une situation catastrophique ou dramatique d'une ville démesurée où les Autorités Administratives seraient dans l'incapacité de procurer à la population un niveau de services (infrastructures, équipements, entretien) acceptable, il est indispensable de prendre dès maintenant des mesures qui, sans bouleverser les pratiques actuelles ni exiger des efforts démesurés, permettront d'assurer dans les meilleures conditions, un développement et une organisation urbaine cohérente ; ceci implique :

- une plus grande rigueur dans la gestion foncière et un contrôle plus strict de l'occupation des parcelles :

- Il a été constaté que seulement 30 % des parcelles issues des lotissements récents (1985 - 1986) sont mises en valeur ; si cette situation est apparemment due au manque de moyens financiers des attributaires, elle provient surtout de l'absence de l'équipement minimum essentiel à l'habitat (voies d'accès, eau, caniveaux, électricité) ; les institutions chargées de cette viabilisation minimum, telles que l'ONEA, la SONABEL et la Voirie, beaucoup plus préoccupées par la rentabilité immédiate, attendent toujours que

ces zones soient habitées avant d'y intervenir ; nous pensons au contraire que les réseaux d'eau, de voies d'accès, de drainage et d'électricité sont des services "dûs" et constituent les principaux facteurs d'incitation à la mise en valeur de ces nouvelles parcelles.

- Toujours dans l'optique d'une densification progressive de l'espace urbain déjà aménagé, et en lieu et place des retraits intempestifs, causes de remous sociaux inutiles, certaines mesures pourraient être prises pour inviter les attributaires de parcelles jugées trop grandes ou insuffisamment mises en valeur, à accélérer la tendance déjà amorcée d'usage mixte (individuel et locatif) de ces parcelles.

- Des mesures incitatives similaires devraient également porter sur les équipements collectifs publics ou privés, ainsi que sur les établissements industriels et autres zones d'activités diverses ; à cet effet il serait opportun d'éviter certains blocages politiques et autres procédures réglementaires très complexes qui contribuent à assassiner les initiatives des acteurs de développement, et entravent la création d'un environnement favorable à la croissance économique.

- Quant à l'espace non encore aménagé, nous recommandons que tout futur lotissement comporte le minimum d'infrastructures citées plus haut, et ne soit réalisé qu'après constat d'une densification moyenne (80 habitants à l'hectare) des zones nouvellement aménagées, et après une révision plus conséquente du système d'attribution des parcelles ; Ceci permettra à la ville de connaître une extension spatiale progressive et plus cohérente avec la lente évolution des équipements collectifs.

- Il n'est pas superflu d'insister sur le fait que toutes les mesures préconisées ici ne sauraient être concrétisées et rendues fonctionnelles, si les populations pour lesquelles elles ont été prises, sont totalement tenues à l'écart de la conception et surtout des décisions. Elles doivent être au préalable sensibilisées et invitées à s'exprimer sur toute action à entreprendre à leur intention, ce qui permettra de réaliser et d'atteindre au maximum les objectifs visés par cette action, et les bénéficiaires n'y verraient qu'un complément à leurs propositions : bon nombre de décisions ou d'opérations ont été ainsi suspendues, parce que la co-responsabilité "habitants - Autorités" n'a pas été établie ou que les priorités qu'ils ont exprimées, garanties au départ, ont été progressivement limitées, éliminées ou remplacées, et soudain à la

phase d'exécution on assiste à un appel croissant à la "participation populaire" impliquant les populations à faire ce qu'elles n'ont pas conçu ; alors, se considérant "déresponsabilisées" et tout juste "bonnes à payer," elles marquent un dédain vis-a-vis de l'opération ou bloquent même sciemment et volontairement sa réalisation en évoquant des alibis peu convaincants (ex : refus du lotissement par les habitants de Koua à Bobo-Dioulasso)

Pour notre part nous pensons que l'avenir de Bobo-Dioulasso ne serait effectivement alarmant que si rien n'est fait dans le cadre de la politique urbaine nationale pour supprimer le bicéphalisme dualiste "OUAGA - BOBO" actuel. Autrement dit, nous estimons qu'avec une gestion rationnelle effective de l'existant, associée à une certaine conséquence tant dans le choix que dans la localisation judicieuse des futurs investissements sociaux et économiques qui devraient lui être consentis en conformité avec ses potentialités les plus importantes, le développement de la ville de Bobo-Dioulasso peut être relativement bien maîtrisé.

En effet, si une partie des filières économiques doivent faire l'objet d'investissements à Bobo-Dioulasso comme le préconise le "SDAU-BOBO" pour lui permettre de jouer pleinement son rôle de capitale régionale de son "arrière pays," certaines d'entre elles devraient être transférées au profit d'autres centres urbains aux potentialités plus propices à leur rentabilité ; car il faut urbaniser les autres centres urbains, et non pas se laisser obnubiler par Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. L'urgence de l'élaboration d'un Schéma National d'Aménagement du Territoire cohérent, assorti d'une armature urbaine bien hiérarchisée et d'un Programme de Développement de tous les centres urbains selon leurs atouts ou potentialités, n'est plus à démontrer.

IV UNE VISION DU FUTUR ADAPTEE AU PHENOMENE IRREVERSIBLE ET INCONTOURNABLE DE L'URBANISATION

Le développement urbain de Bobo-Dioulasso ici présenté par nous, et qui constitue à la fois une contrainte et un enjeu de politique urbaine, doit donc être considéré comme un simple apport d'expérience, et nous permet de faire part de l'état de nos réflexions sur le thème du présent colloque.

Face à l'ampleur des problèmes quotidiens auxquels elles sont confrontées dans une conjoncture de crise économique aiguë, la plupart des grandes agglomérations africaines ont fait appel à des financements extérieurs pour planifier et gérer leur avenir avec des outils déjà utilisés par les villes industrialisées d'Europe avec plus ou moins de succès. Pour analyser cette extension rapide et multiforme, la planification urbaine devient une nécessité. Mais c'est faire preuve de naïveté que de prendre cette planification comme une panacée tant que la question fondamentale n'est pas posée : « pourquoi cette extension rapide et multiforme des villes primaires ? » La réponse à une telle question nous introduit inévitablement dans le vif du sujet, à savoir la problématique de la maîtrise du développement urbain dans un contexte global d'aménagement du territoire national, car il n'y a que cette approche seule qui puisse déboucher sur des solutions correctes et durables.

- Maîtriser le développement urbain suppose tout d'abord qu'il y ait développement ; mais quel développement ? Nous croyons savoir que c'est celui aboutissant à l'amélioration des conditions de vie de la population. Or le cas de Bobo-Dioulasso nous prouve que cela n'est pas évident pour tous nos centres urbains africains ; c'est plutôt le contraire qui se constate depuis une vingtaine d'années : explosion démographique en dichotomie avec les infrastructures, équipements collectifs et emplois existants, entraînant ainsi une détérioration des conditions de vie des urbains et par ricochet des ruraux, car qui connaît tant soit peu l'Afrique sait que tout travailleur urbain a en charge les problèmes de ses parents demeurés en campagne.

Il ne nous semble pas pouvoir "sortir de l'auberge," puisque la quasi totalité des études urbaines conviennent que l'explosion démographique urbaine est un phénomène irréversible ; dans une vingtaine d'années, l'ensemble de la population des pays d'Afrique au Sud du Sahara, passerait de 527 000 000 (1990) à 954 000 000 (2010) d'habitants ; leur population urbaine passerait de 205 000 000 (1990) à 535 000 000 (2010), soit un taux d'urbanisation évoluant de 38 % à 56 % ; il en découle que plus de la moitié de la population de nos pays vivra en ville. Ouagadougou abritera probablement 1 440 000 habitants et Bobo-Dioulasso 820 000 habitants en l'an 2010, soit près de trois fois leurs populations actuelles, et ce dans l'hypothèse d'une maîtrise acceptable de leur développement ; en l'absence d'un minimum de maîtrise, ces deux villes accumuleront respectivement 1 800 000 et 1 255 000 habitants.

L'Urbanisation est donc incontournable, alors que faire ?

A) URBANISER NOS VILLES EN Y CREANT DES EMPLOIS, POUR UN DEVELOPPEMENT CONCOMITANT DES URBAINS ET DES RURAUX

- Il nous faut accepter les futures réalités, et avoir une vision adaptée, une nouvelle approche de la ville que nous devons concevoir à la fois comme une conséquence logique et un facteur ou un outil de développement économique et de progrès technologique tant à l'échelon national que régional ; N'est-ce pas d'ailleurs la conclusion à laquelle nous a conduits notre étude de cas sur Bobo-Dioulasso ?

En effet, dans la plupart de nos pays, les villes contribuent actuellement pour près de 50 % du P.N.B, et d'ici à l'an 2000, les urbains pourraient produire 75 % du PNB ; il faut donc se départir de la conception des années soixante, qui considérait la ville comme une "sangsue économique" ; la ville était ainsi mise à tort au banc des accusés par l'aide internationale qui ne lui accordait que 30 % de ses prêts ou subventions, contre 70 % à la campagne pour arrêter l'exode rural ; cette attitude exagérément pessimiste de la ville ne se justifie donc plus aujourd'hui.

- Et pourtant, les pays d'Afrique Sub-saharienne ne peuvent se payer le luxe de freiner ou d'arrêter les mouvements migratoires, comme les y poussent les "experts" et autres "conseillers" internationaux. C'est d'ailleurs inutile, et c'est même néfaste, car ce n'est pas l'exode rural qui déclenche la ville ; c'est plutôt des facteurs externes ou internes au développement économique (décisions politiques, infrastructures ou équipements économiques et sociaux...) qui suscite l'agglomération de population, et c'est l'augmentation de la demande alimentaire liée à l'accroissement démographique naturelle qui fait apparaître cette agglomération qui, si elle est effectivement accessible et viable, provoque l'existence d'un surplus agricole, donc l'accroissement de la productivité, des revenus, des besoins de consommation rurale, et par conséquent de l'économie urbaine et rurale.

- L'Urbanisation non seulement de nos capitales, mais surtout de nos centres urbains secondaires s'avère donc une urgence et constitue une des conditions nécessaires au développement du monde rural et de la productivité paysanne. En effet comment comprendre le développement d'un pays sans les villes qui sont le creuset de la technologie, du progrès, des idées nouvelles, du brassage des différentes nationalités en vue de l'émergence d'une vraie nation ? C'est la ville qui procure les outils de modernisation de l'économie rurale (agriculture, élevage), et d'amélioration des conditions de vie des paysans (moulins pour les femmes, moyens de déplacement). C'est également elle qui en achetant les produits de la campagne, en y envoyant une partie de ses revenus, permet à son arrière-pays de subvenir aux autres besoins (achats de

médicaments, fournitures scolaires, habillement, etc...). La ville est incontestablement un bien indispensable car porteuse de progrès et de richesses. Mais il ne pourra y avoir de développement des villes que s'il y a des échanges avec le monde rural, et ces échanges ne peuvent s'intensifier que si ces villes sont proches du milieu rural. Dès que les conditions de proximité et d'accessibilité sont remplies, les ensembles "villes - campagnes" fonctionneront comme des "pompes à double effet qui se restaurent mutuellement" : la ville se nourrit de la campagne, et la campagne incitée et contrainte par la ville, exploite mieux les ressources naturelles pour bénéficier des services procurés par la ville. Les échanges dépendant de leur localisation, elles impliquent naturellement les déséquilibres et disparités, sans lesquelles il n'y aurait pas d'échanges ; il ne faut donc pas dans la stratégie d'urbanisation, s'inquiéter de la disparité des tailles des villes, chaque centre urbain devant être urbanisé selon ses potentialités ; leurs taux de croissance respectifs devraient d'ailleurs constituer un indicateur de l'activité et du développement économique national, ainsi que de la diffusion régionale de ce développement.

- Il résulte de ce qui précède que les gouvernements des pays d'Afrique Sub-saharienne devront entreprendre une nouvelle démarche économique et sociale correspondant aux aspirations des masses, et ce à l'échelle des métamorphoses et de la vitesse des phénomènes, sans retard mais sans précipitation, en prenant dès maintenant des précautions pour canaliser l'accroissement démographique. Ceci passe par le biais d'une stratégie d'aménagement du territoire et de développement régional ayant pour objet la création de pôles d'attraction et de développement décentralisés.

Parmi les instruments de planification urbaine expérimentés par nos pays jusqu'à présent figurent les plans d'urbanisme, les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme, et la programmation des investissements. Ainsi au Burkina Faso, la réorganisation agraire et foncière instituée par décret 85/504 du 4 août 1985, stipule que : "toute ville doit faire l'objet d'un Schéma Directeur". C'est dans cet optique que les Autorités Gouvernementales Burkinabè, en plus des lotissements réalisés dans 57 centres urbains secondaires, ont décidé de dynamiser les "arrières-pays" des deux principales villes (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso), par l'aménagement de leurs banlieues (15 à 25 km de rayon) avec l'aide des PAYS-BAS. Les objectifs poursuivis sont :

- prévenir et contrôler les effets négatifs des flux migratoires ;
- contenir la pression exercée par les citadins sur les terroirs agricoles en vue d'une meilleure harmonisation de l'occupation de l'espace de la ville et surtout de sa banlieue qui, si elle n'est pas protégée dès maintenant, risque d'être envahie ou de subir les conséquences de l'extension de la ville.

- promouvoir les échanges inter-villages et rendre plus dynamiques et interdépendantes les relations entre la ville et les villages environnants.

A cet effet, les Schémas d'Aménagement des Banlieues de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso (S.A.B.O. et S.A.B.B.O), conçus comme des suites logiques complémentaires aux Schémas de Développement et d'Aménagement Urbain (SDAU) dont ces deux villes sont déjà dotées, devront entreprendre et réaliser les actions concrètes suivantes :

- Etablissement et exécution d'un parcellaire rural dans la zone péri-urbaine immédiate;

- Aménagement de "villages-centres" qui, pour jouer pleinement leur rôle d'attraction et de détournement du flux migratoire, seront dotés :

- . d'un réseau de voies de communications inter-villages ou reliant les exploitations agricoles et maraîchères aux marchés les plus propices à la commercialisation de ces productions.

- . d'infrastructures d'alimentation en eau potable (forages) et d'équipements collectifs de base répondant aux besoins primordiaux (écoles, dispensaires, petits barrages) exprimés par les populations concernées

- . d'opérations visant à la promotion des activités économiques selon les potentialités des terroirs (maraîchage, vergers etc...) et à la protection de la nature (reforestation, agroforesterie...).

C'est donc dire le souci des Autorités et des techniciens quant à la nécessité de maîtriser le développement urbain. Cependant, les résultats n'ont pas toujours été probants, dus à diverses raisons dont les plus certaines sont :

- . l'absence d'instruments financiers adaptés permettant de financer les aménagements nécessaires (à ce titre il y a lieu de noter au Burkina Faso la création depuis 1985 d'un compte spécial destiné aux opérations de lotissement)

- . les énormes difficultés rencontrées par les institutions chargées du recouvrement du coût des parcelles auprès des attributaires.

La nouvelle démarche économique et sociale que devront adopter nos Gouvernements, passe également par la mise en œuvre d'activités

économiques génératrices d'emplois et promotrices de richesses nouvelles ; à titre d'exemple, la ville de Bobo aurait besoin de 1600 emplois moteurs nouveaux pour faire face à son accroissement démographique ; la création d'emplois dans l'industrie et l'administration, conjuguée avec une réorganisation du transport et des circuits commerciaux et d'échanges, généreraient un grand nombre d'emplois induits...Malheureusement, avec la crise économique mondiale et les programmes d'ajustement structurel imposés à nos Etats, la situation de l'emploi ne fera que s'empirer dans nos centres urbains, avec son cortège de conséquences néfastes (banditisme, délinquance, prostitution...),

Comme alternative, à cette évolution de plus en plus difficile, il y a lieu d'accorder une importance à la promotion des Petites et Moyennes Entreprises (PME) et de l'économie du "Secteur Informel" (artisans, petits commerçants, maraîchers etc...), qui se révèlent capables de mobiliser l'épargne populaire négligée ou très partiellement prise en compte par la comptabilité "productiviste" ; pourtant c'est sur eux que repose en réalité l'essentiel du développement urbain, car constituant des sources de revenus familiaux importants (30 à 60 %) ; il pourrait être envisagé la mise à disposition d'aides ou de petits crédits à cet important monde du secteur informel à travers les ONG ou en utilisant des institutions financières appropriées (Fonds National d'Emploi des Jeunes, Banque de Promotion de la Femme au BURKINA).

B) DECENTRALISER PROGRESSIVEMENT LES POUVOIRS ET PROMOUVOIR LE SECTEUR PRIVE

La stratégie d'urbanisation et de développement économique préconisée plus haut, doit nécessairement s'accompagner d'une décentralisation non seulement des structures administratives, mais surtout des pouvoirs de décision et de gestion, si l'on admet que la décentralisation est la libre administration ou l'autonomie de gestion qui est à la fois politique, juridique, financière et technique. Ce sont donc les autorités locales d'une ville, ceux qui vivent les réalités quotidiens de cette ville, qui devraient être à même de statuer sur les solutions les plus adéquates et les plus opportunes pour résoudre certains problèmes urbains, en collaboration avec les populations qui vivent ces problèmes avec eux.

Mais, malgré certaines tentatives, la plupart de nos pays connaissent beaucoup de limites en matière de décentralisation, et sont confrontés à des difficultés d'ordre matériel et humain, mais surtout politique. Nous ne nous attarderons pas sur l'aspect de la décentralisation qui a largement été débattu lors d'un séminaire y relatif, tenu à Ouagadougou du 23 au 26 octobre 1989 : nous insistons cependant sur le fait que la décentralisation est un moyen par lequel il faut nécessairement passer pour la maîtrise du développement urbain :

- Dans le domaine de l'Administration, le rôle des Autorités des collectivités urbaines doit être précis, et les limites de leurs pouvoirs de décisions clairement définies par rapport à l'Etat ; elles doivent être dotées d'une autonomie d'action, ce qui leur permettra de décider et de réaliser elles-mêmes (avec un simple appui du pouvoir central) leurs actions ou initiatives ; des prérogatives réelles doivent leur être consenties, afin d'éviter la concentration des pouvoirs au niveau Etatique qui ne ferait que renforcer ou aggraver la dispersion ou le désordre de responsabilités, et tuer l'esprit d'initiative au niveau local : il est en effet dommage de constater que bon nombre des responsables des services "décentralisés" attendent les instructions de leurs directions centrales pour la planification de leurs actions, au lieu de leur faire des propositions soutenues par des arguments et faits concrets ; de même il est regrettable qu'un opérateur économique attende de longs mois pour que ses dossiers, déposés auprès des institutions locales de la Banque, de la Douane etc..., soient instruits par les directions centrales de ces services "décentralisés" mais non habilités à décider parce que le coût de l'opération envisagée exède tel montant. La réglementation administrative est donc souvent trop complexe et inappropriée au contexte local, freinant inutilement la création et l'expansion des entreprises les plus petites. Elle devrait être simplifiée et les règlements en vigueur interprétés avec bon sens et souplesse.

- Dans le domaine de l'habitat, domaine d'un intérêt capital, les préoccupations des Gouvernements devront être dirigées vers la satisfaction des besoins en logement du plus grand nombre ; là encore, une des principales failles que connaissent les Etats Africains, c'est la multiplicité des structures intervenant dans la mise en oeuvre de la politique de l'habitat, engendrant de ce fait des chevauchements et conflits de compétences contribuant à disperser les efforts ; à ce niveau il y a lieu de clarifier les tâches des uns et des autres et responsabiliser une seule structure. C'est la raison fondamentale de la création au Burkina Faso, du Secrétariat d'Etat à l'Habitat et à l'Urbanisme qui se trouve être la structure unique au sommet chargée de conduire la politique d'urbanisation et d'habitat au Burkina ; et c'est ainsi que le Burkina Faso a enregistré ces cinq dernières années des résultats tangibles, en procurant plus de 126 000 nouvelles parcelles d'habitation mises à la disposition des masses urbaines, et en construisant environ 3500 logements de moyen standing.

Face aux besoins de plus en plus énormes, il est certain qu'aucun de nos Etats n'est en mesure de donner entière satisfaction. L'intervention des Gouvernements en matière de logement devra viser à réguler les prix des loyers pratiqués par les particuliers, et non à freiner ou lutter contre le système locatif. L'Etat ne doit jouer qu'un rôle de promoteur, de guide, de conseil et de coordonnateur des autres partenaires, et n'intervenir à la limite que pour financer les services "dûs" (infrastructures, équipements collectifs...), ou faciliter et alléger les procédures juridiques pour l'acquisition des terrains ou pour la

construction ; en effet ce ne sont pas les compétences techniques qui font défaut pour construire des logements bon marché dans nos pays ; en revanche, il reste beaucoup à faire quant à l'amélioration des mesures administratives et légales pour aider le secteur privé riche en potentiel, et augmenter ainsi la production de l'habitat économique pour le plus grand nombre.

L'Etat se doit donc de soutenir ses partenaires que constituent les promoteurs immobiliers officiels et parallèles, les coopératives, les associations communautaires, les ONG, les ménages... car l'auto-construction demeure jusqu'à nos jours, la filière principale de production du bâtiment en Afrique ; ces partenaires jouent donc un rôle irremplaçable, et l'Etat devrait guider et renforcer ce rôle en améliorant les circuits d'approvisionnement des matériaux de construction et si possible en réduire les coûts, au lieu de s'interposer en entrepreneur.

Le marché de production de logement doit être entretenu par des mécanismes de financement adaptés et stables ; la meilleure voie pour un financement régulier de l'habitat demeure incontestablement la mobilisation de l'épargne aussi bien visible que invisible ; l'épargne invisible pourrait être facilement mobilisée par l'émergence de réseaux décentralisés de collecte à responsabilité locale.

Par ailleurs, et toujours dans le cadre de la promotion du secteur privé, il est constaté que la plupart des villes africaines à l'instar de Bobo-Dioulasso, subissant les contrecoups de la crise économique, n'arrivent plus à faire face aux impératifs d'investissements dictés par leur croissance. Ainsi les équipements et infrastructures réalisés par l'administration pour la plupart durant la période coloniale et juste après les indépendances sont nettement en deça des besoins : écoles, dispensaires, hôpitaux, voiries, ramassage des ordures ménagères, réseau d'assainissement, d'eau potable et d'électricité... Cette détérioration généralisée des conditions de vie des citoyens a nécessairement une répercussion sur la productivité urbaine et accentue de ce fait les effets sociaux de la crise économique. Face à l'incapacité des pouvoirs publics, il y a lieu d'étudier des stratégies de privatisation de certains services urbains notamment le ramassage des ordures ménagères et l'entretien des réseaux d'assainissement, tout en mettant en place les conditions nécessaires pour la protection de l'intérêt public, vu les risques de dérapages pouvant conduire à une inégalité d'accès à ces services urbains et à une pénalisation des ménages les plus pauvres.

- Cependant toutes les analyses que nous venons de développer sur la décentralisation doivent être appréhendées avec prudence : En effet, planifier, aménager et créer des services et équipements adéquats et rentables, sont des outils primordiaux du développement urbain. Mais cela serait peine perdue si

une autre dimension extrêmement importante n'était pas perçue : celle de la gestion des biens produits par et pour la ville. En effet, il ne servirait à rien de créer des parcelles, des bornes fontaines, des caniveaux d'assainissement etc... si ces biens ne sont pas bien gérés pour produire des effets sociaux et économiques bénéfiques pour la dynamique urbaine. A ce titre, la tendance ou la tentation aujourd'hui est de croire qu'une meilleure gestion de nos villes passe obligatoirement par la décentralisation (à la mode !) dans le double objectif politique et économique de responsabiliser d'une part les collectivités locales et d'ajuster d'autre part le niveau des services urbains aux revenus et préférences des bénéficiaires (question de démocratie peut être !). Mais dans la situation actuelle, malgré les moyens dérisoires de nos Etats, il serait hasardeux de laisser les responsabilités de l'aménagement et de la gestion de nos villes aux seules communes, compte tenu du niveau de formation administrative et technique du personnel disponible.

Nous pensons en effet que les qualités personnelles d'un dirigeant local, de même que les compétences de ses proches collaborateurs, sont un facteur déterminant dans la compréhension, la conception et la conduite du développement social et économique de la localité mise sous leur responsabilité. A ce titre, la décentralisation doit être un processus progressif définissant par étape les rôles des administrations centrales ou déconcentrées et ceux des collectivités locales.

La maîtrise ou non du développement urbain a des conséquences sur l'économie nationale. Il faut donc comprendre que le développement urbain se pose en terme d'aménagement du territoire. Le phénomène urbain étant, il faut le dire une fois de plus, irréversible et grandissant, il faut le canaliser. La meilleure façon reste, pensons-nous, de répartir harmonieusement cette urbanisation sur l'ensemble du territoire national en créant des pôles de développement régionaux en lieu et place des macrocéphalies et des mégapolises. OUAGADOUGOU, BOBO-DIOULASSO et OUAHIGOUYA, DAKAR, THIES ET KAOLAK, NIAMEY, ZINDER ET TERA doivent être traitées avec les mêmes égards. Seule la mise en place d'une armature urbaine bien structurée peut aboutir à la maîtrise du développement urbain en Afrique. Encore faut-il disposer du personnel en qualité et en quantité suffisantes pour mener à bien cette tâche du développement urbain, qui est à la fois cause et conséquence du développement national

POURQUOI FAUT-IL PRENDRE POLITIQUEMENT AU SERIEUX LE DEVELOPPEMENT URBAIN EN AFRIQUE ?

LE BRIS Emile
ORSTOM

L'intitulé du colloque de Ouagadougou a toutes les apparences de la simplicité mais, on le sait, les apparences sont souvent trompeuses... A partir d'un inventaire rapide de la notion complexe de politique urbaine, je me propose de montrer que sa dimension **instrumentale** (sans doute la plus simple) découle de sa dimension **politique**, laquelle n'est compréhensible qu'après un détour par le terrain de la **théorie** de la question urbaine.

Contraint à la brièveté, je pourrai paraître sommaire et enclin à enfoncer des portes ouvertes. Mon propos ayant, par ailleurs, une portée générale, je m'expose à être contredit sur des cas particuliers mais je pense que, dans l'exercice proposé à un tel colloque, il faut avoir l'ambition de dépasser les particularités locales ou régionales.

Je m'efforcerai, en revanche, de confronter mon questionnement aux conditions spécifiques de l'urbanisation en Afrique et de montrer en quoi ces conditions appellent l'ouverture de nouvelles pistes de recherche. Je m'interrogerai enfin sur la place de la recherche dans la mise en œuvre de solutions aux problèmes que pose le développement urbain.

EXTENSION DU CONCEPT DE POLITIQUE URBAINE.

On répète à l'envi depuis plusieurs décennies que le contrôle de rythmes d'urbanisation sans précédents dans l'histoire de l'humanité passe par la conception de politiques urbaines adaptées. Il n'est pas du tout évident que les différents acteurs s'accordent sur l'extension du concept.

Les interventions publiques sur le domaine urbain ne se limitent pas, loin s'en faut, à la seule réalisation **d'opérations d'urbanisme**, l'urbanisme étant ici défini comme une "technique de conditionnement physique et spatial à travers l'équipement et le lotissement". La politique urbaine recouvre également l'ensemble des dispositifs opérationnels consacrés à la **gestion urbaine** et à la **planification urbaine**, elle même articulée, du moins idéalement, à la planification nationale. Je dis "idéalement" car on peut se demander si les politiques urbaines sont réellement inscrites dans les **politiques de développement**. Il faut enfin citer, au chapitre des interventions publiques, l'ensemble des actions économiques ayant, directement ou indirectement, un **effet urbain**.

J'ajoute qu'il est abusif, à mon sens, de réduire les politiques urbaines à un catalogue d'interventions publiques; elles recouvrent aussi l'ensemble des **mouvements sociaux urbains** concourant à la production et à la consommation de l'espace. Les populations urbaines africaines ne constituent pas un **univers administré** soumis aux dispositifs de l'autorité publique; selon l'heureuse expression de D. Martin, "elles n'ignorent pas le pouvoir mais elles n'obtempèrent pas non plus".

La question principale dont il me paraît important de discuter dans ce colloque est la suivante : **Est-il possible d'identifier une logique globale des politiques urbaines africaines** dans l'acception large qui vient d'être proposée?

RETOUR SUR LA THEORIE.

Le courant fonctionnaliste apporte à cette question une réponse positive en appréhendant la ville comme un système fonctionnel au sein duquel on habite, on travaille et on se récréé. A chaque fonction doivent correspondre des espaces spécialisés reliés entre eux par un réseau hiérarchisé d'artères. Ce système fonctionnel est censé se reproduire indéfiniment. La politique urbaine accompagne cette reproduction ou corrige des **dysfonctions** qui ne peuvent résulter que d'une mauvaise gestion technique. Une question essentielle est soigneusement évacuée par les fonctionnalistes : **pour qui et par qui se fait la ville ?** Or, même s'ils s'en défendent, la raison et l'art des urbanistes ne vont pas, comme l'indiquent Massiah et Tribillon, sans choix de société. Il faut de surcroît abandonner l'illusion tenace selon laquelle ordonner l'**espace** urbain signifie *ipso facto* ordonner la **société** urbaine. Inscrire un groupe social dans l'espace est une opération des plus difficiles qui exige un soubassement théorique autrement plus solide que celui qui vient d'être exposé.

Le point de vue, qu'à la suite de beaucoup d'autres, je propose d'adopter me paraît inconciliable avec celui qui vient d'être exposé. La politique urbaine est le produit de **contradictions** urbaines, de **rapports entre forces sociales** opposées dans la production et l'occupation de l'espace urbain.

Ces forces sociales (que l'on appellera ici les **acteurs**), entrent dans des systèmes d'**alliance** évolutifs difficiles à saisir par les méthodes analytiques classiques. L'Etat est au cœur de ces transformations sociales et l'efficacité de ses interventions sur la ville dépend en grande partie de "l'épaisseur" des relations qu'il entretient avec la société et l'économie urbaines.

D'une manière générale, l'Etat intervient à deux niveaux :

- Il peut être considéré comme une entité consciente matérialisée par l'instance planificatrice (production de schémas directeurs à long terme, encadrement juridique etc.)
- Il joue aussi comme **soupape de sureté** régularisant ou neutralisant les contradictions urbaines.

Sur ces deux registres, l'Etat a la possibilité d'intervenir de plusieurs manières :

- Il peut organiser la production et la circulation des marchandises foncières et immobilières ou simplement contrôler la localisation des différents types de logements,
- Il a une fonction d'organisation de l'usage du sol par "socialisation" de certains espaces (zones industrielles, espaces de loisir...) au profit de certains acteurs,
- A travers la programmation d'équipements publics, il contribue enfin à la formation "d'effets utiles d'agglomération" qui ne profitent évidemment pas uniformément à toutes les couches de la population.

L'ensemble de ces fonctions ne sont pas, de toute évidence, de nature exclusivement technique. Face au formidable enjeu de pouvoir que représente l'espace urbain, l'autorité publique peut jouer à deux mains une partition qu'elle a écrite ou improviser à une seule main sur un thème incertain...

REINVENTER LA POLITIQUE

Ce retour à la théorie permet de mieux mesurer la **faiblesse actuelle du débat sur les politiques urbaines**. Ce débat se trouve en effet empêtré dans la manipulation de quelques paradigmes à la mode dont la validité comme objets scientifiques n'est même plus discutée. D'un autre côté, tout se passe comme si **l'on ne prenait pas politiquement au sérieux** le développement urbain. Passons en revue quelques uns de ces paradigmes.

Modernisation.

Longtemps circonscrite au domaine de la technologie (matériaux, équipements), l'exigence de modernisation tend aujourd'hui à se déplacer sur le terrain de l'**organisation**. Qu'il s'agisse de dispositifs techniques ou de dispositifs institutionnels, on se préoccupe toujours aussi peu de leur appropriation réelle par les opérateurs ou par les usagers. On ne se préoccupe pas plus de ce que M. Coquery appelle le "service après vente". On postule enfin que ces panoplies modernes

s'inscrivent dans un Etat de Droit et un principe de rationalité des actions publiques selon le modèle réalisé dans les pays du Nord. Ce paradigme de la modernité ne vise-t-il pas à transformer les enjeux politiques et sociaux en enjeux techniques et à masquer les rapports de pouvoir qui se manifestent dans le processus d'appropriation et de contrôle de l'espace urbain?

Croissance.

Les vieux poncifs sur le thème de la ville-parasite, lieu de concentration de la pauvreté de masse ont tendance à disparaître et c'est heureux. Les ultra-libéraux prêchant l'ouverture généralisée au marché mondial sont convaincus que leur "économie-monde" est et sera de plus en plus structurée par les villes, lieux d'accumulation et points de passage obligé dans la circulation de l'information. La croissance, à laquelle on réduit trop souvent le développement, passe donc par les villes et il faut tout mettre en œuvre **pour que les villes améliorent leur contribution à la croissance**. Deux débats s'appuient sur les paradigmes de la modernisation et de la croissance :

- Tout un chacun est invité à constater que la ville a un prix et que ceux qui ne peuvent pas le payer doivent en tirer les conséquences...
- La crise de l'Etat-providence appelle une condamnation sans détour des politiques de **subvention** (qui constituent pourtant un levier important des politiques urbaines) et la mise en œuvre de dispositifs efficaces de **fiscalisation**.

Décentralisation.

L'impératif du moment est de décentraliser l'Etat. L'impératif d'hier était de favoriser la participation populaire. On ne peut qu'être d'accord a priori dans les deux cas tant le décalage constaté entre les desseins politiques et les pratiques réelles est important. Au delà des grands principes, il faut bien cependant s'interroger sur la réalité municipale dans une très grand nombre de pays du Sud et sur les ambiguïtés des intentions de ceux qui prêchent la participation populaire.

Si l'on admet que la simple déconcentration du pouvoir central n'est pas synonyme de décentralisation, n'est-il pas hasardeux de

placer tant d'espoir dans le rôle de municipalités sans moyens et sans autonomie réelle de décision. Or ceux qu'il est convenu d'appeler les "décideurs" font comme si les communes existaient et étaient en mesure de mettre en œuvre des politiques.

Quant à la participation populaire, elle se résume trop souvent à la prestation gratuite et plus ou moins volontaire d'heures de travail dans le cadre d'opérations décidées à d'autres niveaux. Elles constitue enfin un cadre idéal pour le développement de pratiques clientélistes au profit de notables ou de **médiateurs** habiles à monopoliser la relation entre les autorités et les populations. Que dire enfin des "urbanistes aux pieds nus" qui, en prétendant installer une relation directe entre les techniciens et le peuple, ne font en fait qu'évacuer la dimension politique des problèmes. L'appui de professionnels à des groupes engagés dans des opérations d'urbanisme est nécessaire mais à condition que ces groupes restent maîtres-d'œuvre.

Si l'on veut dépasser ces paradigmes fonctionnant largement comme brouillard idéologique, il faut revenir à la question initiale. Plus que d'une logique globale des politiques urbaines, il faut parler de logiques propres aux différents acteurs, aux différentes formes d'intervention sur la ville. Face aux interventions programmées par la puissance publique, se développent des **logiques de situation** assimilables à ce que Gurvitch appelle des "régularités tendancielle". Pour l'Etat, la logique de **domination-exclusion** constitue une tentation permanente mais, ce qui est vrai au niveau de l'Etat ne l'est pas nécessairement à l'échelle locale, où se joue la réalisation des projets. L'Etat lui-même peut être amené à privilégier une logique **d'intégration**, par exemple dans le cadre d'une opération de réhabilitation. La compréhension de l'enchaînement de ces logiques multiples présente un intérêt évident mais cet exercice devient quasi-impossible lorsque prévalent ce que l'on a appelé des **logiques de l'immédiat** échappant, dans une large mesure, aux "régularités tendancielle" qui viennent d'être évoquées.

IDENTIFIER LA SPECIFICITE DU CONTEXTE AFRICAIN

Le débat sur les politiques urbaines est traversé par la question de la **Crise**. L'Afrique n'est pas seule concernée mais elle est sans doute affectée plus durement que les autres continents par les effets directs de la crise mondiale (réduction de sa part dans le commerce international, perte importante de ressources dues à la dégradation des cours des matières premières, perte qu'est très loin de compenser l'aide internationale, etc.) mais aussi par les **médecines de crise** imposées de l'extérieur. Les effets de ces "médecines" sont connus : restructuration drastique de l'Etat et appauvrissement de couches urbaines de plus en plus nombreuses venant tendanciellement grossir le "secteur populaire". Notre propos n'est pas de discuter ici les arguments présentés en faveur de ces médecines. Il faut bien, en revanche, constater qu'elles suscitent en ville l'apparition de nouveaux acteurs, qu'elles favorisent de nouvelles alliances et que se profile, à terme, un **nouvel ordre** sur lequel pèseront lourdement les **coûts sociaux urbains de l'ajustement structurel**. Les réponses rassurantes ne manquent pas. L'Afrique sub-saharienne est encore caractérisée par un taux d'urbanisation relativement faible et les "monstres urbains" (excédant cinq, voire dix millions d'habitants) n'y ont pas encore fait leur apparition. On reste donc dans le domaine du "gérable". Et puis, les processus d'urbanisation passent encore par des canaux traditionnels de contrôle des secteurs populaires qui jouent comme **amortisseurs de crise**, ce qui explique en partie la faiblesse et le caractère éphémère des mouvements sociaux urbains.

La portée de ces "avantages" se trouve cependant limitée par le faible niveau des activités productives non agricoles et, sans exploiter outre mesure le catastrophisme démographique, il faut bien constater que l'Afrique se trouve, sur ce terrain à la pointe de la croissance avec un mouvement d'exode rural dont rien ne permet de prévoir le ralentissement. Que peuvent faire, dans ces conditions, des Etats largement dépourvus, sinon de compétences et de talents, du moins d'une véritable **ossature technico-administrative** qui permette de mettre en œuvre, tout en les contrôlant, des politiques urbaines conçues et largement financées par des acteurs extérieurs. Que peut signifier, dans un tel contexte, l'application d'un **urbanisme bancable** fondé sur la récupération des coûts ?

N'est-il pas à craindre que, face à ces contraintes, l'intervention de l'Etat (et, à toutes les échelles, de l'autorité publique) se limite à la **réorganisation de la symbolique urbaine**, sorte de supplément idéologique à des tendances réputées spontanées et considérées une fois pour toutes comme inmaîtrisables. On me permettra un retour au cadre théorique pour refuser ce renoncement fataliste. L'absence de maîtrise de l'urbanisation relève, non d'une fatale nécessité (la pression démographique, l'explosion spatiale rapportée à la faiblesse des moyens financiers, etc.) mais bien des caractéristiques d'une formation sociale **historiquement et géographiquement déterminée**.

Ceci m'amène à suggérer, sans aucunement prétendre à l'exhaustivité, quelques **pistes de recherche urbaine en Afrique**.

1. Une question n'est guère abordée par les chercheurs, en particulier africains, alors qu'elle conditionne largement la maîtrise de l'urbanisation dans les prochaines années : Comment évoluent dans le temps les alliances entre les acteurs urbains ? S'achemine-t-on vers une unification des représentations et des expressions collectives préfigurant une stratification en termes de **classe sociale** ou les formes de conscience sociale se jouent-elles sur des **bases territoriales** et à travers des représentations composites quant à leur modèle de référence ?

2. Comment se jouent, en Afrique sub-saharienne, les enjeux de la **mondialisation** des villes et de la "**métropolisation**" ?

L'on considère aujourd'hui que les très grandes villes s'organisent en réseau mondial et deviennent de plus en plus étrangères à leur environnement national. De telles évolutions sont-elles perceptibles en Afrique ou les villes africaines restent-elles, pour l'essentiel, des constructions étatiques ?

Sur d'autres continents, le phénomène de "**métropolisation**" se caractérise par l'apparition de nouvelles dynamiques territoriales (processus de **segmentation-fragmentation**) et sociales (montée des classes moyennes salariées) ainsi que par l'émergence de **nouvelles cultures urbaines**.

Des chercheurs travaillent enfin sur une "**nouvelle périphérisation**". Les périphéries actuelles se trouvent intégrées sur le plan foncier (régularisations) et sur le plan économique (développement *in situ* d'établissements pourvoyeurs d'emplois salariés). On constate, en revanche, le développement de nouvelles formes d'exclusion par taudification des centres et développement de bidonvilles intra-urbains. Peut-on observer de telles évolutions dans les villes africaines et, sinon, que faire pour les prévenir ?

3. Comment passer d'un univers urbain africain sous-administré à un monde de citoyens ? Une telle interrogation permet de poser, dans une perspective plus heuristique, les problèmes d'organisation, de gestion urbaine et de fiscalisation...

QUELLE PLACE POUR LA RECHERCHE ?

Toutes les questions relatives à la maîtrise du développement urbain devraient être abordées dans le cadre d'une collaboration étroite entre les politiques, les techniciens et les chercheurs. Sans entrer dans la recherche de responsabilités, constatons avec Tribillon que, dans bien des cas, "le technicien soliloque ou, dans le meilleure des cas, tient colloque secret avec le politique". N'est-il pas possible de sortir de cette impasse et même -mais n'est-ce pas un vœu pieux ?- de trouver les voies pour mettre tous les acteurs de l'urbain en position de débat ?

Je voudrais ici faire part de quelques inquiétudes. Je me demande en effet si les principaux protagonistes des politiques urbaines attendent encore quelque chose de l'offre de recherche. Le savoir-faire me semble outrageusement privilégié par rapport au savoir sur la ville et le politique se trouve trop souvent réduit à sa dimension instrumentale. En guise de provocation, je dirai que le côté "cuisine" prend en quelque sorte le pas sur le côté "jardin".

Le côté jardin n'est pas, il est vrai, exempt de tout reproche. La recherche se complaît trop souvent dans des attitudes descriptives ou contemplatives. Le milieu apparaît atomisé et, globalement, assez peu soucieux de s'ouvrir au problèmes de transfert et de valorisation.

Le manque de moyens n'explique pas tout et je dirai même que, souvent en Afrique, les facteurs organisationnels pèsent plus lourd que les arguments budgétaires. C'est pourquoi, il me paraît utile de profiter de ce colloque pour faire avancer l'idée d'un **réseau africain de recherche** auquel reviendra la responsabilité de faire prendre politiquement au sérieux le développement urbain.

CAPITALES EN BALADE

Remarques historico-géographiques
sur les changements de capitale
en Afrique Noire

Yves MARGUERAT

Centre ORSTOM
de Lomé

L'essentiel des problèmes de l'urbanisation de l'Afrique Noire, c'est dans les grandes villes qu'on les rencontre, ces trop grandes villes où se concentrent les croissances démographiques galopantes, les difficultés d'équipement, les tensions sociales, mais aussi le gros des aides extérieures, des investissements industriels, des travaux d'aménagement, des réalisations de prestige... A deux exceptions près (Douala au Cameroun et Blantyre au Malawi), ces premières villes sont toujours des capitales, bien souvent en position de "macrocéphalie" face à un semis de villes moyennes laminées par la supériorité du siège de l'Etat : peu nombreuses mêmes sont, en dehors du cas très particulier des cités minières, les grandes villes capables de contre-balancer quelque peu le poids de leur capitale : Bobo-Dioulasso, Kumasi, Ibadan, Mombasa, Bulawayo... Ce sont en général de très importants carrefours des communications, ou bien -ce n'est pas exclusif- l'héritage d'une longue histoire, politique et urbaine.

C'est que les Etats hérités de la colonisation n'ont, en général, pas en face d'eux une structure sociale capable d'engendrer des forces autonomes, et en particulier de véritables capitales régionales, mis à part quelques cas comme le Nigéria (où la prépondérance de Lagos est tout de même écrasante dans toutes les fonctions modernes) : l'hégémonie urbaine de la capitale est tout simplement la transposition spatiale de l'hégémonie de l'Etat et de la centralisation du pouvoir (1).

(1) Voir du même auteur : *Réflexions cursives sur l'évolution des réseaux urbains en Afrique Noire*, in *Cahiers ORSTOM, Sc. Hum.*, 1973, n° 2 (pp. 173-185).

Avoir -ou perdre- la siège de l'Etat est donc, pour les villes, un élément absolument décisif de leur évolution, même si, quelquefois, la croissance qui en résulte devient si pathologique que l'Etat lui-même ne peut plus correctement fonctionner, et doit se transplanter ailleurs : trois pays (Côte-d'Ivoire, Nigéria, Tanzanie), ont actuellement en cours l'opération très complexe et très coûteuse d'un changement de capitale. Le poids économique des chefs-lieux en voie d'abandon ne faisant pas craindre pour eux de dépérissement, une modération de leur essor serait déjà un résultat remarquable.

Facteur décisif, le fait d'être capitale n'est pourtant pas aussi permanent que l'on pourrait le croire : sur 44 pays entre Afrique du Nord et Afrique du Sud, 13 seulement (dont 5 insulaires) n'ont jamais changé de chef-lieu. En Afrique méditerranéenne, le phénomène n'est pas moins important (que l'on songe au rôle des anciennes villes royales du Maroc : Meknès, Fès, Marrakech), mais beaucoup plus étalé dans le temps (Tunis ou Le Caire ont succédé il y a plus de 1000 ans aux très antiques Carthage, Alexandrie ou Memphis...), même si la Libye du changeant colonel Khadafi a connu ces dernières années quelques vailéités de décapitalisation de Tripoli. L'Union Sud-Africaine, avec sa structure fédérale, présente l'originalité de deux capitales simultanées : le pouvoir exécutif à Pretoria, le législatif au Cap (et encore le judiciaire à Bloemfontein), les deux grands centres économiques de Johannesburg et de Durban n'ayant même pas le rôle de capitale régionale. Mais c'est là un monde tout à fait particulier(2).

I - LES CAPITALES "MATRICIELLES"

La plupart des Etats n'ayant jamais changé de capitale -cas banal pour les petits pays insulaires : Guinée Equatoriale, Sao Tome, Seychelles, Maurice, où le meilleur port a été tôt valorisé- sont de fait nés à partir d'une ville, que l'on peut qualifier de "matricielle" : ainsi, l'Angola, à partir de Saint-Paul de Luanda (fondée en 1575), et la Sierra Leone, autour de Freetown, fondée en 1787 (baptisée de son nom actuel en 1792) pour accueillir des esclaves libérés en Angleterre et au Canada et siège d'une nouvelle colonie en 1808 (3), ou encore la Gambie (où la première base anglaise, James Island, au milieu du fleuve, avait été abandonnée à la fin du XVIIIème siècle), où Bathurst -aujourd'hui Banjul- est établie en 1816 (le territoire devenant une colonie autonome en

(2) Les royaumes enclavés dans l'Union Sud-Africaine, Swaziland et Lesotho, ont bien de petites capitales administratives à leur frontière, mais celles-ci n'ont pas remplacé, quant aux symboles, les vieux enclaves royaux de la montagne.

(3) Souvent, les territoires britanniques opposent une "colonie", autour de la capitale, fortement anglicisée, à un "protectorat" couvrant la vaste hinterland peu pénétré et gouverné en indirect Rule.

1843), tout comme le Gabon, où Libreville, fondée en 1849 par la marine française (4), devient la base principale de celle-ci pour l'Atlantique central africain en 1859.

Cependant Libreville fut temporairement "décapitalisée" au profit de la jeune Brazzaville, de 1904 à 1910, mais les liaisons trop difficiles imposèrent le retour au *statu quo*.

Analogue est le cas du Libéria (jamais colonie d'une nation étrangère, mais, en réalité, de ses immigrants afro-américains) : le premier contingent d'esclaves libérés débarque en janvier 1822 à Monrovia (baptisée telle en 1824, du nom du président des Etats-Unis), qui devient chef-lieu du "Commonwealth of Liberia", lorsque celui-ci fédère, en 1839-41, les autres implantations de la côte, puis, en 1847, capitale de la nouvelle république souveraine. De même -*mutatis mutandis*- Tananarive, bourgade définitivement conquise en 1796 par Andrianampoinimerina, le grand fondateur du royaume merina, qui en fit le centre d'où se développa son empire et dont héritèrent, un siècle plus tard, les Français : la structure géographique pré-coloniale, à Madagascar, s'est vigoureusement imposée au colonisateur (et à l'Etat indépendant).

Par contre, dans le cas éthiopien, c'est avec l'abandon des anciennes capitales médiévales (Axoum, Lalibéla, Gondar...) que naquit le royaume moderne. Déjà au milieu du XIX^{ème} siècle, Théodoros II avait essayé d'imposer Debra Tabor et Magdala, mais après son suicide (1868), l'empire avait à nouveau éclaté. Ménélik II, roi de la province méridionale du Choa, y avait fondé en 1887 Addis-Abeba (la "Nouvelle fleur", sur des sources chaudes) ; il en fit la capitale quand il devint empereur, en 1889 (alors que les Mahdistes venaient de ravager Gondar). Ses conquêtes se déployant surtout vers le sud, la nouvelle ville se retrouva en position centrale, s'imposant définitivement à ses vénérables rivales.

On pourrait citer aussi le Soudan, unifié par la conquête égyptienne de 1821-22, qui se concrétise par la fondation de Khartoum en 1824. Rien d'étonnant à ce que celle-ci, signe d'un pouvoir extérieur, fût détruite par l'insurrection mahdiste de 1885 (et remplacée par Omdurman, juste de l'autre côté du Nil), puis rétablie par les Anglo-Egyptiens après la victoire de Lord Kitchener en 1898.

(4) Le Fort d'Aumala avait été créé un peu plus au nord de 1843, mais le site de Libreville, où 46 esclaves libérés avaient été installés en 1849, se révéla plus commode : l'administration vint s'y implanter en 1850. La colonie du Gabon fut organisée en 1883-86.

Dernières capitales matricielles, dont la fonction ne fut jamais remise en question : Conakry, créée en 1885 et chef-lieu des "Rivières du Sud" dès 1890, Harara, fondée en 1890 par la British South Africa Company de Cecil Rhodes sous le nom de Fort-Salisbury (en hommage au premier ministre britannique de l'époque), et Fort-Lamy (aujourd'hui Ndjaména) conçue comme base militaire en 1900, au confluent du Chari et du Logone, après la victoire sur Rabah, qui avait coûté la vie au commandant Lamy quelques mois plus tôt. C'est à partir de ces bastions coloniaux que se sont progressivement structurés les territoires qui sont devenus par la suite la Guinée française, la Rhodésie du Sud (Zimbabwe) et le Tchad.

D'autres de ces villes primordiales ont, par contre, perdu ultérieurement leur fonction de capitale : Ribera Grande première implantation portugaise dans les îles du Cap Vert, dès 1462, érigée en "cité" et en évêché en 1533, mais en décadence dès le XVII^e siècle (les gouverneurs n'y résidaient plus qu'occasionnellement, et l'abandonnent définitivement en 1838 au profit de Mindelo, puis de Picas, puis de Praia) ; Mozambique, fondée en 1508 sur un îlot au large du pays qui porte encore aujourd'hui son nom ; Bolama, chef-lieu de la Guinée portugaise de 1607 à 1941 et surtout Saint-Louis, établissement français dès 1659, d'où se fit la conquête du Sénégal et de la future A.O.F., cas de capitale double, qui abritait en même temps les administrations du Sénégal et de la Mauritanie, et qui n'est plus aujourd'hui qu'un bien languissant chef-lieu de région.

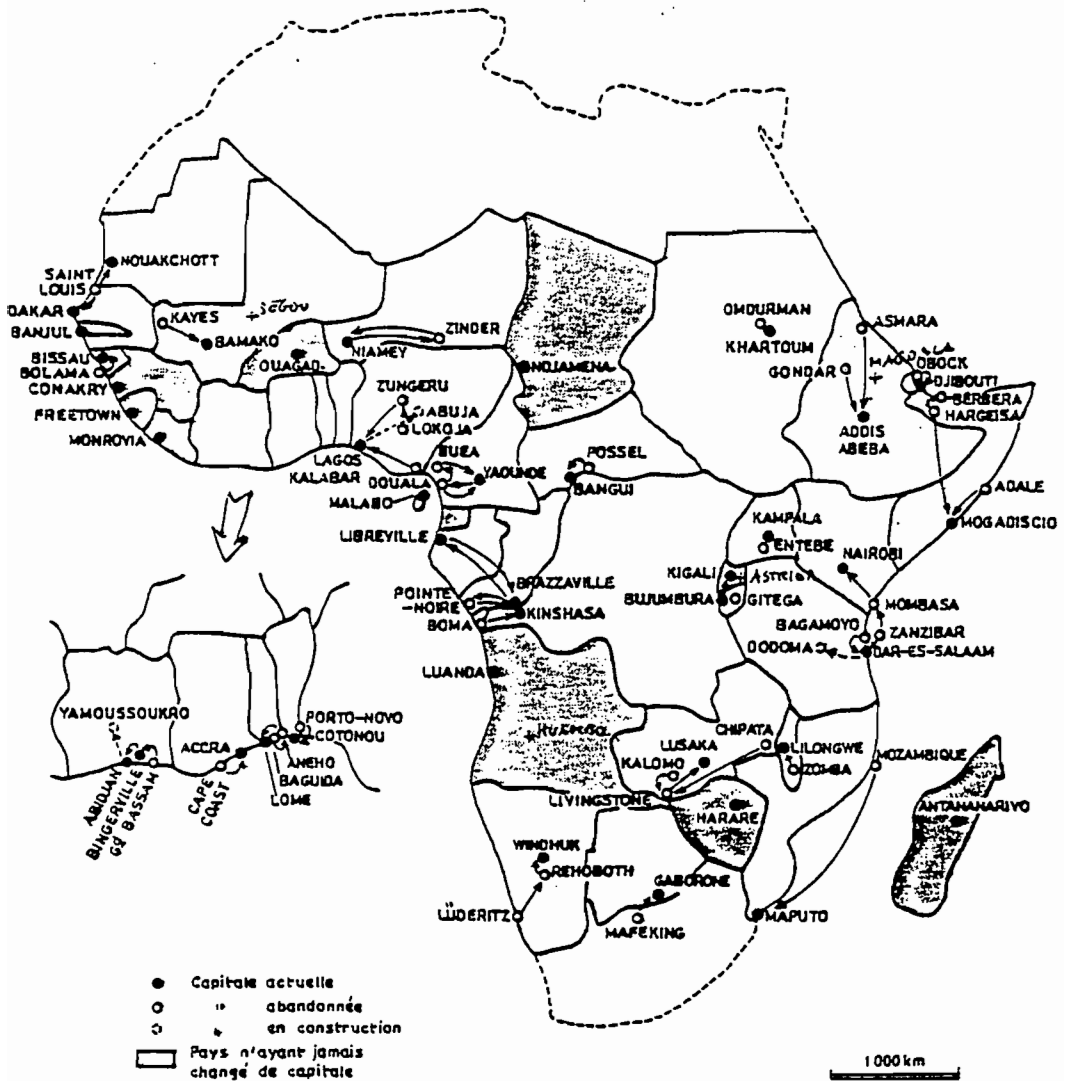
II - TATONNEMENTS ET REAJUSTEMENTS

Ce n'est pas toujours du premier coup que les administrations coloniales trouvèrent le site idéal pour implanter leurs chefs-lieux : il fallut souvent rectifier rapidement le premier choix.

Le remords le plus rapide fut sans doute, en 1906-07, le choix, comme capitale du nouveau territoire d'Oubangui-Chari (aujourd'hui la République Centrafricaine), de Fort-de-Possel, petit poste fondé en 1899 à 150 km en amont de Bangui, abandonné quelques mois plus tard au profit de celle-ci (créée en 1889) : on a préféré le terminus amont de la navigation sur l'Oubangui à partir de Brazzaville à la tête aval d'un bief supérieur isolé.

Quand, en 1891, le consul-commerçant-aventurier Filonardi créa le protectorat italien du Bénadir (sud de l'actuel Somalie), où depuis deux ans l'autorité (plus ou moins nominale)

LES DEPLACEMENTS DE CAPITALE EN AFRIQUE NOIRE



+ capitale avortée

passait, à coup de traités successifs, du sultanat de Zanzibar à la compagnie à charta qu'il avait fondée, il choisit la bourgade d'Adale -rebaptisée Itala- pour y établir sa première station militaire et administrative. Mais le port en était vraiment trop médiocre et le développement douteux : quand la compagnie de Filonardi fit faillite, en 1896, celle qui lui succéda transféra le gros de ses activités à 100 km de là, à Mogadiscio, vieille cité arabe que Zanzibar avait cédée à bail en 1891. Quand l'Italie dut prendre le contrôle direct de la Somalie, en 1905, elle en fit une vraie capitale, centrale et bien desservie, pour un territoire dont la mise en valeur restait cependant bien modeste.

Dans le cas de la Gold Coast, il s'est moins agi d'une erreur à rectifier que d'une volonté de meilleure adéquation. Dès les années 1820, puis dans les années 1850, l'administration coloniale anglaise avait envisagé d'abandonner au profit d'Accra la puissante (et confortable) forteresse de Cape Coast, siège de son quartier général sur la côte depuis 1665 (5). Le site de Cape Coast n'est qu'un labyrinthe de collines entre lesquelles la ville se faufila en désordre, d'une salété "pire qu'en Irlande" disait un voyageur (anglais) du XIX^{ème} siècle. L'achat des forteresses hollandaises en 1872 et surtout la conquête, en 1874, des provinces qui forment aujourd'hui le sud du Ghana obligèrent à reconsidérer la question de l'organisation territoriale de la nouvelle colonie. On décida, après étude technique confiée en 1875 au capitaine Sale, d'abandonner Cape Coast, vraiment impropre à un développement urbain, tout comme sa séculaire rivale, Elmina (fondée par les Portugais en 1482, conquise par les Hollandais en 1637), malgré ses meilleures qualités nautiques et sa puissance militaire.

Le site d'Accra, où les trois forts mitoyens (l'anglais, le hollandais et le danois) étaient enfin réunis sous une même autorité et échappaient désormais à la dangereuse tutelle de l'empire ashanti (éliminé en 1874), avait aussi ses inconvénients : les ressources en eau de ce plateau en bord de mer sont faibles, la falaise côtière instable, les accotements peu favorables (6). Mais tout ceci était perfectible avec des travaux bien conduits. Accra était la principale place commerciale de la côte, la mieux placée dans les relations avec l'intérieur. Son plateau en pente douce offrait toute facilité pour étendre les constructions, rafraîchies par la brise du large. Surtout les monts Akwapim, à 30 km au nord, permettaient l'établissement d'une station climatique d'altitude

(5) Il ne s'agissait pas, alors, d'une véritable colonisation : les Européens entretenaient sur la côte une chaîne de forteresses en symbiose avec les cités indigènes, leurs indispensables partenaires commerciaux. Les canons étaient braqués non vers l'intérieur, mais vers la mer, vers les autres puissances européennes.

(6) Et un violent tremblement de terre avait endommagé beaucoup de bâtiments en 1862.

(500 m) qui sera réputée la plus salubre d'Afrique de l'Ouest : argument qui pesa lourd dans la balance de ce premier choix "technocratique".

Le 19 mars 1877, l'installation du gouverneur dans l'ancienne citadelle danoise de Christianborg -aujourd'hui encore siège officiel de l'Etat du Ghana- consacra donc définitivement la prépondérance d'Accra.

Quand en 1891, après trois années de relations quelque peu difficiles avec la bourgeoisie commerçante musulmane de la cité, les responsables de l'Afrique Orientale Allemande (Tanzanie continentale) abandonnèrent le vieux port de Bagamoyo, juste en face de Zanzibar, dont le sultan leur avait cédé le littoral africain en 1888, ils jetèrent leur dévolu sur Dar-es-Salaam à cause de ses qualités portuaires bien supérieures (un estuaire profondément échancré dans les récifs coralliens). Le site avait déjà attiré, en 1866, le sultan Majid ibn Saïd de Zanzibar, dont la mort, quatre ans plus tard, avait interrompu le projet de transfert de capitale. Mais les communications avec l'intérieur étaient moins bonnes qu'à Bagamoyo, et la ville ne se développa guère avant le démarrage du chemin de fer, en 1905.

Dans le Sud-Ouest Africain allemand (Namibie), où la race d'Angra Pequena (aujourd'hui Lüderitz, du nom du commerçant brémois qui l'avait achetée en 1882) avait été rapidement, après la proclamation du protectorat par Bismarck en 1884, abandonnée au profit d'un site moins désolé (7) : Rehoboth, dans les plateaux plus humides de l'intérieur, où une mission allemande s'était implantée depuis 1845. Cependant, dès 1890, le commissaire impérial Kurt von François lui préféra le site de Windhuk, 100 km plus au nord, à cause de son excellent climat, de ses ressources en eau et de sa position neutre entre les Herero et les Hottentot, les deux peuples principaux de la colonie (encore loin d'être soumis à ce moment-là).

La Nigéria aussi connut des hésitations dans sa trame administrative. Lagos, excellent port (ou, plutôt, seul passage praticable entre l'océan et les lagunes côtières) et grand centre de la traite négrière, occupée dès 1851, annexée en 1861, chef-lieu d'une colonie indépendante de la Gold Coast en 1886, avait servi de "capitale matricielle" pour la mainmise britannique sur le pays yoruba. En 1893 fut constitué un autre protectorat, celui des *Oil Rivers*, dans la delta du Niger et le sud-est de l'actuelle

(7) On ignorait alors combien le désert aride de la côte est diamantifère.

fédération, avec comme chef-lieu Calabar, excentrée mais plus salubre. En 1906, on fusionna les deux territoires, Lagos restant seule capitale.

Le Nigéria du Nord avait, à son tour, été constitué en protectorat en 1900 par Lord Lugard, l'apôtre du *self government* (néanmoins fort autoritaire). Celui-ci, refusant le choix logique qu'aurait été Kano (car, pour diverses raisons, il se méfiait des grandes villes), préféra établir sa légère administration à Lokoja (au confluent du Niger et de la Bénoué, le meilleur port fluvial du Nigéria, auquel on songea plus tard comme chef-lieu pour l'ensemble du territoire) puis à Zungeru, 250 km plus au nord, un site sans grand intérêt, que l'on abandonna dès 1917 au profit d'une création de toutes pièces : Kaduna, près de la grande ville ancienne de Zaria. En 1914, la richesse du protectorat du Sud (qui bénéficiait de tous les revenus douaniers) et la pauvreté de celui du Nord contraignit à leur fusion, malgré la méfiance de Lugard -gouverneur de l'ensemble jusqu'en 1918- pour les gens du Sud en général et ceux de Lagos, capitale "incontournable", en particulier.

Mais c'est sans doute le Togo qui compte le record des tâtonnements entre sites peu différents. Lors de la proclamation du protectorat allemand, en 1884, on choisit Lomé, ville-champignon née de la contrebande qui tournait la frontière de la Gold Coast et les douanes anglaises, comme résidence officielle du commerçant alors désigné consul impérial provisoire. L'année suivante arriva enfin un véritable fonctionnaire (âgé de 27 ans et flanqué d'un secrétaire et d'un sergent doté de 12 fusils, noyau original de l'appareil d'Etat et des forces armées du Togo), qui préféra s'installer à une douzaine de kilomètres plus à l'est, à Baguida, moins près des voisins anglais. Deux ans plus tard, on transféra cette très embryonnaire administration à Zébé, à côté de Petit-Popo (aujourd'hui Aného), la plus grande ville du littoral, à laquelle les Français avaient renoncé fin 1885. En 1897, troisième transfert en 13 ans, l'Administration coloniale -soit 14 fonctionnaires allemands- revint à Lomé, car l'axe routier majeur qui se développait vers le nord-ouest, vers la vallée de la Volta, en faisait la véritable porte du Nord, où le *scramble* colonial battait maintenant son plein entre puissances ~~impérialistes~~ rivales. Mais ce qui fit véritablement de Lomé une capitale macrocéphale, ce fut, en 1904, l'ouverture d'un wharf -la seul de la côte entre la Volta et Cotonou- et, à partir de celui-ci, le tracé de voies ferrées drainant en entonnoir toutes les richesses du pays sur ce qui devint alors -et resta- son unique capitale économique : c'est à ce moment-là que la géographie du Togo a été définitivement fixée(8).

(8) Les Français feront d'Aného le chef-lieu de leur zone d'occupation de 1914 à 1920, avant le partage définitif entre les puissances mandataires, qui leur attribuera Lomé.

D'autres réajustements eurent par objectif une meilleure situation, comme, en 1892, le transfert d'Obock (française depuis 1862, colonie depuis 1884) à Djibouti (fondée en 1888), afin d'en faire la tête de ligne du chemin de fer d'Ethiopie (construit de 1896 à 1917), ou bien une position plus salubre, comme, en 1900, l'abandon par l'administration française de la ville de Grand-Bassam, ravagée par la fièvre jaune, au profit du plateau commode et aéré de Bingerville ; mais le commerce resta à Grand-Bassam (fondée en 1843, chef-lieu de colonie en 1893), renforcé par la construction d'un wharf en 1901 (le seul exutoire du pays jusqu'à celle du wharf de Port-Bouët en 1927 et surtout jusqu'à l'ouverture du port d'Abidjan en 1950). La Côte-d'Ivoire, aujourd'hui modèle de macrocéphalie, était donc au début du siècle bicéphale, en attendant de se voir doter, comme on le verra plus loin, de trois têtes à la fois...

Ou bien il fallait se rapprocher de l'activité principale. C'est ainsi qu'après cinq siècles de fonctions de commandement, la vieille Mozambique fut détrônée en 1898 ("provisoirement", officiellement en 1907) par Lourenço-Marquês (Maputo depuis 1975), fondée en 1544 mais stagnante jusqu'en 1874, réveillée par l'essor du Transvaal et des mines de Johannesburg : il s'agissait bien moins de contrôler l'immense territoire du Mozambique (très sous-équipé, en particulier en routes longitudinales) que, dans une position complètement excentrée, de profiter du courant d'échanges impulsé par la richesse de l'Afrique du Sud.

A l'inverse, de nombreux transferts furent occasionnés par le désir de se recentrer par rapport au territoire : Kayes, sur le haut Sénégal, occupée en 1880, poste administratif en 1882, tête de navigation sur le fleuve et point de départ du chemin de fer reliant la vallée du Sénégal à celle du Niger, devint en 1890 chef-lieu de la nouvelle colonie du Haut-Sénégal-et-Niger (puis "Soudan français"), avec un premier gouverneur civil en 1893. Mais en 1904 le chemin de fer arrive à Bamako (où l'armée française avait établi une forteresse dès 1883), à la jonction des biefs navigables amont et (à partir du Koulikoro, 60 km plus à l'est) aval du Niger. En 1908 le gouverneur Clozel y implante donc sa capitale, sur le plateau de Kouloba, qui surplombe vigoureusement la cité marchande, écrasée de chaleur dans la plaine : la fusion des deux fonctions n'a été que très partielle.

Quand les Anglais, qui s'étaient entendus avec les Allemands en 1890 pour le partage des zones d'influence (9)

(9) En complète violation des clauses sur l'"occupation effective" du traité signé cinq ans plus tôt à Berlin.

fondèrent en 1895 le protectorat de la *British East Africa* (qui prendra le nom de Kenya en 1920), celui-ci restait dirigé par le représentant de la Grande-Bretagne à Zanzibar. Ce n'est qu'en 1900 qu'une administration autonome est implantée à Mombasa, un excellent port, sur une île entre deux criques profondes, très ancienne cité arabo-swahili (déjà visitée par Ibn Batuta en 1332). En 1896, on avait commencé la construction d'une ligne de chemin de fer, qui atteindra le lac Victoria en 1901 (et Kampala trente ans plus tard), faisant de Mombasa le plus grand centre portuaire de la côte, poumon du Kenya, de l'Ouganda et du Rwanda.

Mais le Kenya, avec ses hautes terres fertiles et salubres, était promis à une colonisation agricole européenne. L'administration décida en 1905 de se rapprocher des *White Highlands* en s'installant -ce fut fait en 1907- dans un site déjà retenu en 1899 par l'*Uganda Railway Company* pour y établir son quartier général, au pied des Monts Kikuyu, à 1600 m d'altitude. L'administration ferroviaire ne fut d'ailleurs pas du tout enchantée d'avoir à cohabiter avec les responsables coloniaux, et les deux cités restèrent aussi longtemps que possible farouchement distinctes.

III - LES MUTATIONS TARDIVES

Les changements de capitales qui eurent lieu après la première guerre mondiale furent ~~moins nombreux~~ qu'avant, plus complexes -les administrations, s'étant beaucoup développées, sont moins faciles à manier d'un trait de plume- et, en général, soigneusement préparées, avec d'authentiques plans d'urbanisme, élaborés par des professionnels.

Dans la plupart des cas, il s'agit toujours de mieux centrer la capitale par rapport à son territoire. Une exception majeure : le Niger, conquis surtout entre 1904 et 1910, territoire militaire jusqu'en 1922. Son premier chef-lieu, en 1905, fut Niamey, choisie comme poste administratif dès 1901 en raison de ses aptitudes à la navigation fluviale. En 1911, on choisit pourtant Zinder, une vieille ville haoussa, riche d'un long passé urbain, beaucoup plus peuplée (20 000 habitants quand Niamey n'en avait qu'un millier) et centrale par rapport à un territoire étiré jusqu'au lac Tchad. Mais, en 1926, on revint en arrière, tant les difficultés de communication étaient grandes : par le Niger ou par le Dahomey, Niamey restait le port intérieur du pays, le point de contact avec le Gouvernement général de Dakar et avec le commerce côtier.

Par contre, le transfert de Soma, à l'embouchure du fleuve Congo, à Léopoldville (fondée en 1881 par Stanley, terminus du chemin de fer de Matadi en 1898, officiellement unie au bon port fluvial de Kinshasa en 1920), transfert décidé en 1923, réalisé en 1929, correspondait bien, pour l'administration belge, à un véritable accès à l'hinterland congolais, parcouru d'immenses biefs navigables qui convergent vers le Stanley Pool : les besoins d'un contrôle de l'intérieur l'emportait sur la commodité des relations avec l'extérieur.

Même phénomène pour l'actuelle Zambie : la *British South Africa Company* avait occupé le nord du fleuve Zambèze à partir de 1891 et l'avait divisé en 1899, en deux territoires : Rhodésie du Nord-Ouest (capitale Kaïomo, puis en 1905 Livingstone, quand fut lancé le pont ferroviaire sur le Zambèze, à côté des fameuses chutes Victoria) et Rhodésie du Nord-Est (capitale Fort-Jameson, aujourd'hui le bourg de Chipata, aux confins du Mozambique et du Malawi), qu'on unifia en 1911 sous le nom de Rhodésie du Nord (chef-lieu Livingstone, porte sud du pays).

En 1931, le choix d'une nouvelle capitale, plus centrale, mieux située par rapport aux régions minières du territoire (en particulier du *Copper Belt*, à la frontière du Congo Belge), et -nécessairement- desservie par le chemin de fer reliant ces mines aux réseaux ferroviaires plus méridionaux, se porta sur la petite gare de Lusaka, fondée en 1905. Le professeur Adshead, responsable du choix de la ville et de sa planification urbaine, fit d'une arrête rocheuse -*Ridgeway*- le cœur d'une remarquable *garden city*, aux immenses parcelles reliées par une voirie sinueuse pour l'élite blanche et les hautes fonctions administratives, juxtaposée à de tristes lotissements, denses et rectilignes, pour les indigènes, le centre commercial restant implanté autour de la gare. Le transfert fut achevé en 1935 et la ville s'est développée depuis selon les lignes de force fixées à ce moment-là.

Même choix territorial en Guinée Portugaise en 1941 : on abandonne l'insulaire Bolama, chef-lieu depuis 1879, pour Bissau, port d'estuaire, centre économique d'un territoire tardivement conquis et, de fait, encore bien peu mis en valeur.

L'histoire spatiale de l'actuel Burkina Faso est plus directement politique. Quand on sépara la colonie de Haute-Volta du Soudan Français, en 1919, on lui donna comme chef-lieu Ouagadougou, la capitale séculaire du vieil empire mossi : la collaboration (ou plutôt la domestication) d'une structure politique traditionnelle était nécessaire au bon ordre d'un territoire conçu avant tout comme un réservoir de main d'œuvre. Mais, en 1932, la nécessité d'économies budgétaires fit supprimer cette colonie sans douanes, ni

activités rentables. On la démembra entre ses voisins, le plus gros morceau -en surface et en population- étant rattaché à la Côte-d'Ivoire, principale utilisatrice de la force de travail voltaïque. En 1934, le chemin de fer parti d'Abidjan trente ans plus tôt arrivait à Bobo-Dioulasso, ville marchande ancienne, qui devint la capitale économique de la région, avec l'implantation d'un certain nombre de services publics pour ce qu'on appelait alors la "Haute Côte-d'Ivoire".

En 1947, ce furent à nouveau des raisons de pure politique -séparer les Voltaïques qui votaient "bien" des "villains" Ivoiriens qui votaient "rouge" (c'est-à-dire pour le R.D.A. d'Houphouët-Boigny)- qui conduisirent les autorités coloniales à reconstituer la Haute-Volta, en lui rendant comme capitale Ouagadougou : l'alliance avec le Morho Naba des Mossi l'emportait sur les intérêts économiques, liés à la gare de Bobo. On résolut (partiellement) le dilemme en prolongeant le rail jusqu'à Ouaga, en 1954, mais les activités commerciales et industrielles mirant longtemps avant de gagner la capitale : la métropole de l'Ouest, plus proche de la côte (donc moins coûteuse pour les importations) est restée un pôle urbain capable d'empêcher une évolution vers la macrocéphalie.

L'évolution ivoirienne a été plus complexe. On a déjà dit le bicéphalisme instauré au début de ce siècle, qui devint rapidement un système tri-céphale. Dès 1897-98, la mission de reconnaissance dirigée par le capitaine du génie Houdaille avait relevé les qualités du site d'Abidjan : un plateau s'avancant en presque île dans la lagune (offrant une pente douce pour établir une voie ferrée, et surtout un abri bien isolé et bien aéré pour bâtir une ville "blanche"), lagune que des îles permettaient de traverser facilement, tandis qu'un canyon sous-marin -le "trou sans fond"² garantissait un percement facile du cordon littoral. Les villages indigènes furent "déguerpis" et dès 1904 commençaient à la fois la voie ferrée de l'"Abidjan-Niger", le percement du cordon (qui échoua lamentablement) et le lotissement du plateau, exclusivement européen (les quartiers d'Adjamé au nord et de Treichville au sud devant accueillir -à bonne distance- les Africains).

Bien que dépourvue de port (mais les lagunes permettaient une communication facile avec Grand-Bassam), la tête de ligne ferroviaire se développa rapidement, au détriment des deux autres capitales d'un pays encore incomplètement pacifié mais aux ressources riches d'avenir. Dès 1920, les autorités françaises (qui -à l'inverse des Britanniques- n'ont jamais admis le principe de villes purement administratives : le modèle jacobin a façonné aussi l'Afrique francophone) décidèrent le transfert de la capitale à Abidjan, ce que les lenteurs et les coûts de l'opération retardèrent jusqu'en 1934. En fait, ce fut le percement du canal de Vridi, en 1950, qui assura vraiment l'essor et la prépondérance écrasante

d'Abidjan, donc son engorgement au point d'entraîner, en 1983, la décision de principe d'un nouveau transfert, comme on le verra plus loin.

Au Cameroun, plusieurs phénomènes ont interféré. Les Allemands avaient, en 1884, proclamé *urbi et orbi* leur protectorat sur Douala -alors Kamerun (-stadt) (10)-, créant ainsi un nouveau territoire où cette plaque tournante commerciale indigène, au fond d'un estuaire bien abrité, s'imposait comme le centre urbain dominant (11). Mais son climat éprouvant (une pluviométrie de 4000 mm, une chaleur humide de serre...) fit que les autorités coloniales allèrent chercher une fraîcheur réparatrice sur les flancs du Mont Cameroun, à Buéa (1000 m d'altitude), dont le site avait été confisqué aux indigènes à la suite de la mort au combat d'un capitaine allemand en 1891. Le terrain fut préparé dès 1896, la décision de transfert prise en 1901, un "Schloss" typiquement baroque alors bâti pour servir de résidence au gouverneur von Puttkammer, qui y aménagea en 1902.

Douala ne fut pourtant pas négligée (d'autant plus qu'une violente éruption volcanique du Mont Cameroun, en 1909, faisait douter de la sécurité de Buéa) : un vaste projet d'aménagement portuaire et urbain (avec transfert des quartiers africains au-delà d'une "zone libre" large d'un kilomètre) fut élaboré à partir de 1906 et adopté en 1910. L'opposition vénémente des Douala en retarda l'application jusqu'en 1913, créant un imbroglio juridique et urbanistique (en particulier dans le cas du quartier New-Bell) qui n'est pas encore complètement résolu aujourd'hui.

Quand éclata la guerre de 1914, les Allemands, inquiets de l'hostilité ouverte des Douala (dont ils venaient de pendre le chef), évacuèrent la ville dès l'apparition de la flotte anglaise. Le gouverneur se replia sur Yaoundé, une ville fondée en 1888, dans une région au climat agréable et à la population bienveillante, qui s'était développée progressivement comme principale plaque tournante de l'intérieur (en particulier à partir de 1911, quand le "Nouveau Cameroun" fut étiré jusqu'aux rives du Congo et de l'Oubangui). La conquête de Yaoundé devint donc, pendant 18 mois, l'objectif de la guerre. Pris en étau entre les Anglais qui montaient -bien difficilement- de Douala et les Français qui avançaient de l'Est et du Nord, les Allemands évacuèrent la ville fin 1915, pour se réfugier avec armes et bagages en Guinée Espagnole. Le 1er janvier 1916, les Anglais pénétraient sans coup férir dans la jolie petite ville, coquette mais à peu près totalement désertée par sa

(10) Ce n'est qu'en 1901 qu'on l'appelera Douala, du nom de son ethnie fondatrice.

(11) Le bon port de Victoria (aujourd'hui Limbé), fondé en 1853 par des missionnaires anglais, ne sera cédé à l'Allemagne qu'en 1885.

population. Le 7, les Français arrivaient à leur tour, s'installant dans les bâtiments de la mission, puisque leurs alliés avaient pris possession des bâtiments administratifs.

Dès mars 1916, les vainqueurs, revenus à Douala, se partagèrent le pays, selon une frontière que le traité de Versailles entérinera. Les Britanniques prenaient une mince (mais très riche) bande à l'ouest, avec Ouéa. Les Français héritaient du reste, avec Douala et toutes les voies ferrées. Mais ils avaient pris goût aux charmes de Yaoundé et dès 1921 ils y transféraient leur administration : les avantages climatiques et stratégiques l'emportaient sur la logique économique (12).

L'histoire n'est pas finie : en 1940, avec la défaite française, les risques étaient grands de voir le Cameroun rendu à l'Allemagne victorieuse. Aussi les responsables de la colonie se rallièrent-ils immédiatement quand Lacharc (auto-promu colonel pour la circonstance) débarqua à Douala le 27 août 1940, au nom du général de Gaulle. L'administration de la France libre avait d'abord besoin de bonnes liaisons avec l'extérieur : le gouvernement du Cameroun fut ramené à Douala. La guerre terminée, la question se posa à nouveau : ne valait-il pas mieux rester à Douala ? La région de Yaoundé était devenu d'un poids politique important, car très liée au M.R.P. français, et il était politiquement exclu de la chagriner (13) : dès 1946, la capitale revint à Yaoundé, pour n'en plus repartir. Mais, bien que la présence de l'Etat se soit révélée, pour Yaoundé, le plus actif des facteurs de développement urbain, le centre politique n'a toujours pas rattrapé la métropole portuaire, commerciale et industrielle, qui a manqué par trois fois sa chance politique.

IV — LES REORIENTATIONS DE L'INDEPENDANCE

A la fin de la période coloniale, trois territoires n'avaient pas leur capitale sur leur propre sol : la Mauritanie était administrée depuis Saint-Louis, le Rwanda depuis Bujumbura (chef-lieu du Territoire sous mandat du Ruanda-Urundi, né des accords anglo-belges de 1919, mais qui éclate dès 1959), le Botswana (alors Bechuanaland) depuis Mafeking, à l'extrême nord-est de la Province du Cap.

(12) Ils prolongèrent cependant jusqu'à Yaoundé, dès 1927, le chemin de fer que les Allemands avaient entrepris pour relier à Douala le Centre et le Nord du pays. C'est le Cameroun indépendant qui prolongera la ligne jusqu'à Ngaoundéré.

(13) Alors que Douala avait été secoué par de sanglantes émeutes anti-coloniales en septembre 1945. (Il y en aura d'autres par la suite : Douala a toujours été une ville rétive).

Ce n'est qu'en 1956 que le Ministère de la France d'Outre-Mer, face simultanément aux nouvelles autorités locales que créait la "Loi-cadre" Defferre, à la mise en exploitation dans le nord du territoire d'importants gisements de fer et aux revendications exprimées par le Maroc sur la région, accepta de doter enfin la Mauritanie d'une capitale propre. On opta pour le site de Nouakchott, un petit ksar de quelques centaines d'habitants, reconstruit après une grave inondation en 1950. Le site était sain, l'eau abondante en profondeur ; la côte, à 5 km, permettrait plus tard la construction d'un port ; surtout la position était relativement centrale, sur l'axe routier majeur -pour ne pas dire unique- du pays. Les plans furent dessinés en 1957 par une série d'architectes français (Hirsch, puis Garutti -prix de Rome-, puis Lainville, puis Lecomte), et la première pierre posée en 1958. L'Indépendance, le 28 novembre 1960, put avoir lieu dans la nouvelle ville, même si celle-ci ressemblait quelque peu à un décor de théâtre. Prévue pour 10 000 habitants à l'horizon 1970, elle en compte aujourd'hui, guerres et sécheresses venues, 40 ou 50 fois plus.

Au Rwanda, pays très peu urbanisé malgré la forte densité de sa population (car les monarchies tutsi n'avaient pas de capitale fixe, se déplaçant de "colline" en "colline"), on choisit Kigali, poste fondé par les Allemands en 1908 et qui, comme carrefour des (rares) routes du territoire, en était devenu le principal centre économique, malgré sa taille très modeste. Sa rivale potentielle, Astrida (aujourd'hui Butaré) ne doit qu'à son université de ne pas avoir été complètement oubliée.

Bujumbura resta la capitale du seul Burundi. Elle devait se fortune, depuis 1897, à sa situation de principal port du pays sur le lac Tanganyika (axe normal des relations extérieures). A l'époque allemande, elle avait dû partager le rôle de "résidence avec la cité royale de Gitega, mais l'Etat belge fit basculer la prépondérance vers le centre économique.

Quant aux pouvoirs publics du Botswana, ils ont, pour l'indépendance (1966), élu domicile à Gaborone, la moins négligeable des villes de la seule partie cultivable du pays, qui reste une dépendance économique de l'Union Sud-africaine mitoyenne.

D'autres Etats, francophones ou non, n'admirent pas de ne pas avoir leur plus grande ville comme capitale. Il était logique que les grandes fédérations se diluant avec les autonomies acquises en 1956, le Sénégal choisit dès 1957 Dakar (fondée en 1857, capitale de l'A.O.F. depuis 1902), et le Congo, en 1958, Brazzaville (capitale du "Congo Français" -en remplacement, on l'a dit, de Libreville- en 1904, vingt ans après sa fondation sur le même site fluvial admirable que Kinshasa/Léopoldville, restructuré en "A.E.F." en 1910). En 1950, pour bien distinguer les pouvoirs, on avait expédié l'administration du "Moyen Congo" à Pointe-Noire, ville

créée de toute pièce comme port et tête du chemin de fer Congo-Océan à partir de 1923, faisant complètement disparaître le vieux Loanga, chef-lieu de la région depuis 1883.

Au Dahomey (aujourd'hui Bénin), les hasards de l'Histoire avaient fait de Porto-Novo un protectorat français dès 1883, le chef-lieu des "Rivières du Sud" (Guinée, Côte-d'Ivoire, Côte des Esclaves) en 1893, du "Dahomey et dépendances" en 1894. C'était une ville ancienne, fondée au XVII^{ème} siècle comme centre commercial entre les autochtones (goun et yoruba) et les négriers et capitale d'un petit royaume, qui crut défendre son autonomie face à ses trop puissants voisins en se jetant dans les bras des Français. Ceux-ci modifièrent assez peu la ville, se contentant d'ajouter un secteur administratif (et quelques missions) aux vieux quartiers où se voient encore d'admirables architectures "brésiliennes", tristement négligées de nos jours.

Mais la ville la plus active du territoire -sans parler d'Abomey, la capitale de l'orgueilleux royaume du Dahomey, prise d'assaut par les Français en 1896-, c'était Cotonou, sur la côte, entre le lac Nokoué (qui communique avec les lagunes de Porto-Novo et de Lagos) et l'océan, un territoire neutre, indépendant des querelles féroces qui opposaient les peuples de la région. Après quelques tentatives dès 1851, les marins français s'y étaient établis durablement à partir de 1878. Un wharf, construit de 1893 à 1899, en fit le port principal de la côte (ruinant Ouidah, exutoire séculaire du Dahomey), que des lignes de chemin de fer relièrent rapidement à Porto-Novo/et à l'intérieur.

Mais ce n'est que progressivement, que les fonctions politiques se déplacèrent vers la capitale économique : présidence, les ambassades et quelques ministères, puis d'autres administrations en 1967, en 1972... Il ne resta à Porto-Novo que deux ou trois ministères (l'Enseignement de base, la Jeunesse, Culture et Sports...) et quelques services, comme les Archives nationales, alors qu'aucune décision officielle n'a jamais consacré ce transfert au détriment d'une ville qui ne vit plus, en fait, que de la contrebande généralisée avec le Nigéria.

En Ouganda aussi, le pouvoir indépendant refusa de rester confiné dans la ville administrative d'Entebbe, la base navale des *kabaka* (rois) du Bouganda sur le lac Victoria, où l'Administration anglaise, qui tenait à garder ses distances -30 km-vis-à-vis du pouvoir traditionnel, avait élaboré en 1893-94 une admirable cité-jardin, où travaillent d'ailleurs encore aujourd'hui quelques ministères ougandais. La grande ville, c'était donc Kampala, née d'une cour royale où Lugard avait établi un fort qui avait rapidement attiré les commerçants. Un petit chemin de fer

parcourait les 11 km qui séparaient la ville du lac Victoria, permettant un développement économique rapide, à l'image de la "perle des colonies anglaises d'Afrique".

En fait, ce rapprochement géographique était le signe d'un grave conflit politique : Milton Obote, premier ministre d'un Ouganda indépendant (1962) présidé par le kabaka du Bouganda voulait tout le pouvoir : en 1966, il fit prendre d'assaut le palais royal par son armée, mais celle-ci, on le sait, ne revint pas dans ses casernes.

Par contre, au Malawi, la tradition d'une capitale administrative de taille modeste s'est maintenue, malgré un transfert en 1975. Ce pays doit sa personnalité aux missionnaires écossais qui le pénétrèrent dès 1879 (les catholiques suivirent en 1889) et demandèrent l'aide de la Grande-Bretagne pour lutter contre les seigneurs de la guerre-négriers (plus ou moins métis portugais) qui ravageaient la contrée. Le protectorat du Nyassaland fut donc instauré en 1889-91, avec comme chef-lieu Zomba, une étape sur la piste des caravanes, dans un site d'altitude (2000 m) magnifique mais exigu, alors que la ville des missionnaires était Blantyre, depuis 1877, dans un site de collines de la riche vallée du Shiré (15), voie d'accès au lac Nyassa. Afin de se rapprocher du centre géographique du pays et des régions les plus peuplées, dès son Indépendance (1964), le Malawi décida de transférer sa capitale à Lilongwe, à 300 km plus au nord : opération planifiée à partir de 1968, réalisée en 1975.

Derniers déplacements liés aux Indépendances à signaler, assez particulier puisqu'il s'agit de fusions : après la deuxième guerre mondiale, l'Erythrée fut fédérée à l'Éthiopie et purement et simplement annexée en 1962 : Asmara n'est plus, officiellement, qu'un chef-lieu de région, aujourd'hui ruinée par une guerre interminable.

De même, en 1960, le Somaliland ex-britannique (protectorat depuis 1887, avec comme chef-lieu d'abord Berbera, sur la côte, puis, grâce à son climat moins torride, Hargeisa, dans les montagnes, depuis 1941, après la reconquête sur les Italiens) s'unit à la Somalie naguère italienne. Mogadiscio devenant la capitale unique. Mais la guerre civile qui ravage actuellement le Nord de la Somalie indique combien reste fragile cette union, pourtant fondée sur un peuple ayant une vive conscience de son homogénéité.

(15) Mais le manque d'espace plat fit préférer, en 1907, pour servir de siège au chemin de fer, le site de Limbe, à 8 km à l'est (aujourd'hui englobée dans l'agglomération).

Zanzibar a eu une histoire glorieuse : en 1840, les sultans arabes de Mascate en avaient fait la capitale d'un empire, conquis dans les décennies précédentes, qui s'étendait du golfe persique jusqu'aux abords de Madagascar, riche du contrôle du commerce côtier, de la traite négrière et, pour l'île même de Zanzibar, du quasi-monopole mondial du clou de girofle. Mais, cinquante ans plus tard, les Européens s'étaient partagé la côte africaine ; les Anglais, "protecteurs" des sultans, les avaient confinés au rang de marionnettes gouvernant une île somnolente, où l'aristocratie arabe (et indienne) survivait en exploitant durement la majorité noire. L'indépendance rendue le 10 décembre 1963, le pouvoir mis en place ne dura que 33 jours : une insurrection de la population africaine le balaya le 12 janvier, mais pour fonder trois mois plus tard le nouvel Etat zanzibarite dans l'union tanzanienne. Pour la ville, la perte du statut de capitale d'un pays indépendant ne fut cependant pas d'une importance majeure : sa léthargie n'en a guère été secouée, et la large autonomie de Zanzibar dans une fédération très dissymétrique lui a laissé grosso modo les appareils de pouvoir qu'elle avait à l'époque du protectorat.

V - LES NOUVELLES CAPITALES

On l'a vu, le Malawi a réussi, il y a quinze ans, le transfert de sa capitale, d'une petite cité administrative à une autre petite cité administrative, plus centrale. Trois autres Etats ont choisi de quitter leur capitale côtière, plus ou moins macrocéphale, mais sans y être encore parvenus, tant les coûts sont aujourd'hui exorbitants.

Le Tanganyika encore sous tutelle britannique y songeait depuis 1959. Dar-es-Salaam ne souffrait pas, alors, de son engorgement d'aujourd'hui (elle ne dépassait pas le 150 000 habitants, mais concentrait déjà l'essentiel du potentiel économique moderne et des moyens de communication). L'idée était surtout politique, voire morale : rapprocher l'Etat du Peuple, recentrer le pays, renforcer une région peu favorisée, mais aussi fuir une capitale côtière cosmopolite, supposée corrompue et corruptrice, stratégiquement indéfendable (16)... On disputa (et encore en 1966) entre Arusha au nord, Tabora à l'ouest, Iringa au sud... pour retenir Dodoma, la position la plus centrale (et la province la plus pauvre). La décision vint du parti TANU (par 69 % des voix) en

(16) Dar-es-Salaam avait été durement bombardée par la flotte anglaise en 1914.

1972, entérinée par le gouvernement en 1973. On y transféra donc, dans les années suivantes, le siège officiel du parti et celui du premier ministre, avec un "Ministère du développement de la capitale", en fait assez peu autonome par rapport aux administrations restées à Dar-es-Salaam (17).

Dodoma n'était pas une création ex-nihilo : importante halte caravanière au XIXème siècle, forteresse (Boma, toujours visible) allemande à partir de 1890, gare sur la ligne Dar-Tanganyika en 1910, chef-lieu de région en 1912, évêché (anglican) en 1928..., la ville avait déjà 35 000 habitants en 1973. Le projet d'urbanisme, par des planificateurs tanzaniens et canadiens, prévoit un développement autour de la cité existante, par "communautés" standards de 28 000 habitants (4 quartiers de 7000) sur 325 hectares, séparées par des espaces libres collectifs : jardins, pistes cyclables, voies principales réservées aux autobus... A l'image du socialisme tanzanien, qui se veut sobre et égalitaire, l'initiative privée dans la promotion immobilière (l'Etat restant maître du sol, loué) est possible mais strictement limitée (cinq maisons locatives par propriétaires). La première phase prévoyait 350 000 habitants sur 10 000 ha, la seconde 150 000 de plus sur 5000 autres hectares, de l'autre côté d'une ride rocheuse, des bourgs ruraux périphériques étant censés retenir l'exode rural.

De fait, la crise profonde de l'économie tanzanienne a asphyxié le projet : hormis une route goudronnée de 450 km qui réunit enfin les deux capitales, la future et la réelle, bien peu a été fait dans la décennie écoulée pour faire passer le rêve dans la réalité, et la macrocéphalie de Dar-es-Salaam ne cesse de s'aggraver.

A Lagos, l'engorgement urbain est proverbial : embouteillages, spéculation, saturation de toutes les infrastructures, criminalité en font pour l'opinion publique en quelque sorte le modèle du scénario urbain catastrophiste du Tiers-Monde, avec ses six ou huit millions d'habitants (18) -personne ne le sait, à deux ou trois millions près- qui n'ont certes pas tous le sentiment de vivre en enfer. Littéralement bloqué (obligé, par exemple, de ne déplacer ses dignitaires qu'en hélicoptère), l'Etat se voit contraint de fuir. Les considérations politiques n'ont cependant pas manqué non plus dans ce pays aux conflits ethnico-régionaux si violents : Lagos reste une ville profondément yoruba, ce qui n'est guère tolérable aux autres groupes du Nigéria, même si la structure fédérale cherche à dédramatiser le pouvoir en le déconcentrant (12 Etats en 1967, 19 en 1976, 21 aujourd'hui).

D'où la décision, prise en 1976, après de longues études par une commission d'experts (dont les meilleurs géographes

(17) Informations recueillies sur place en 1977.

(18) Sur 110 ou 120 millions de Nigériens : la proportion n'est pas anormalement déséquilibrée.

nigériens), de créer de toutes pièces une capitale dans un "territoire fédéral" de 3000 km², au centre géométrique du pays, préalablement vidé de ses (rars) habitants : un *no man's land* parfait pour créer la ville de tous, Abuja. Les travaux ont débuté en 1981, selon les plans du fameux architecte japonais Kenzo Tange. On a vu grand, apparemment, démesuré, mais en réalité à la taille des potentialités du Nigeria.

Décidés en 1979, par le régime militaire Obasanjo, les travaux furent surtout lancés par le président élu Shagari, qui s'y installa officiellement le 1er octobre 1983 : c'est là qu'il fut surpris par le coup d'Etat qui ramena les militaires au pouvoir, juste trois mois plus tard. (Être le lieu d'un coup d'Etat, n'est-ce pas là un critère infaillible du statut de capitale ?).

Dans la pratique, bien peu avait été réalisé des plans gigantesques entrepris. L'affairisme déchaîné de la II^{ème} République nigérienne avait multiplié impasses, escroqueries et malfaçons. La crise venue -très brutale dans un pays habitué à jeter par les fenêtres le pactole pétrolier-, il a fallu reprendre le chantier avec des moyens réduits, et la ville donne aujourd'hui, malgré la monumentalité de certains bâtiments, l'impression de flotter dans le large réseau autoroutier qui quadrille le site. Quelques ministères majeurs y sont déjà implantés, les Finances et la Présidence doivent arriver en 1990-91, les Affaires étrangères et les ambassades un peu plus tard. Menée avec plus ou moins de moyens par les régimes qui se succèdent au pouvoir, mais avec une constance politique sans fléchissements, Abuja réussira quoi qu'il arrive : l'Etat nigérien n'a pas d'autres choix.

Les chances de succès de Yamoussoukro paraissent plus aléatoires, d'autant plus que, depuis le vote de l'Assemblée nationale ivoirienne, le 21 mars 1983, pas un seul fonctionnaire n'a été muté dans ce qui est devenu ce jour-là la (quatrième) capitale officielle de la Côte-d'Ivoire. L'état des finances du pays n'autorise pas à envisager que les choses bougent avant longtemps.

Pourtant le choix est, techniquement, excellent. Voici longtemps qu'Abidjan (officiellement capitale pendant seulement 49 ans) souffre d'un engorgement croissant, même si de très massives opérations d'aménagement urbain (ville nouvelle de Yopougon, bouquet de gratta-ciel de la cité administrative, réseau routier lagunaire, etc.) ont évité à la "perle des lagunes" les désastres de Lagos. Quitter Abidjan, certes, mais pour aller où ? Bouaké est au centre géométrique du pays, mais décalée par rapport aux régions les plus attractives et les plus riches, et surtout déjà peuplée d'un demi-million d'habitants : y ajouter la capitale, c'est repartir vers une ville multi-millionnaire en peu d'années.

Une ville de taille modeste, située au contact de la forêt et de la savane, à la croisée des axes routiers majeurs... la simple carte routière guide le choix, et bien plus encore l'énorme

infrastructure dont dispose déjà Yamoussoukro : large voirie, avenues interminables, hôtellerie, établissements scolaires somptueux et maintenant cette étonnante (et superbe) basilique, qui trône, immaculée, sur le paysage urbain tout verdoyant de ses jeunes forêts d'ancalypus... Il a été calculé que Yamoussoukro, pour -en comptant large- une soixantaine de milliers d'habitants, a reçu, de 1971 à 1982, 134 milliards de F.CFA (dont 40 de 1980 à 1982, pour la construction de ses grandes écoles), contre 156 pour l'ensemble des villes ivoiriennes hors Abidjan...

La volonté politique est évidente, et fort ancienne : dès avant l'Indépendance, le député-ministre Houphouët-Boigny avait commencé le réaménagement de son village natal : liaisons routières, lotissements, infrastructures, ... Petit à petit, une grande ville s'est bâtie, à laquelle ne manque que la population, perdue dans les parcelles de 1000 à 2000 m² et les voies larges de 50 m (180 km revêtues). A qui visite Yamoussoukro, il est évident que c'est de longue date que, patiemment, Houphouët-Boigny a préparé ce transfert, un peu comme le couronnement de sa carrière. Mais c'est précisément cette dimension politique personnalisée (et la place renforcée donnée aux Baoulé du Sud, que n'épargnent pas les jalousies) qui met en balance la réalisation d'un choix techniquement bon : Yamoussoukro ne demande qu'à devenir une vraie capitale ; tout dépendra de la manière dont Houphouët réussira (ou non) sa "sortie".

VI - LE DESTIN DES DECHUES

Etre ou ne pas être, ou ne plus être capitale... Partager la gloire (et les ennuis) des villes associées à l'exercice du pouvoir ou connaître l'amertume de la déchéance... Perdre la fonction majeure a, de tous temps, été vécu comme une chute, une perte de puissance et de prestige : Ainsi à Douala, après le départ du gouverneur allemand, selon Th. Seitz, qui fut l'un des premiers administrateurs de la ville : "Le temps était passé où le vieux King Bell, Manga, Jim Equalle, ainsi que le mesquin Dika Akwa, arrivaient avec une grande suite devant la maison du gouverneur pour porter devant lui ou son chancelier un important palabre..." (19). Cette déchéance peut même entraîner une forme de révolte : le refus de Mayotte de participer à l'indépendance des Comores vient largement du transfert du chef-lieu -c'est-à-dire du pouvoir réel- de Dzaoudzi à Moroni, vécu à Mayotte comme la perte d'une prépondérance fructueuse.

Des 41 capitales déchuës que nous pouvons analyser, un gros quart, c'est-à-dire 12, ne sont aujourd'hui pratiquement plus rien que de modestes bourgades : Bagamoyo (Tanzanie), Baguida (Togo), Bolama (Guinée Bissau), Bingerville (Côte-d'Ivoire), Itala

(19) Cité par R. Gouellain (p. 126).

(Somalie), Kalomo (Zambie), Obock (Djibouti), Picos (Cap Vert), Posse! (R.C.A.), Renoboth (Namibie), Ribera Grande (Cap Vert), Zungeru (Nigéria) ont en commun de n'avoir été chef-lieu que peu de temps -sauf Ribera Grande (un siècle et demi, avant sa ruine définitive par des pirates français en 1712), Bolama (62 ans) et Bingerville (34 ans)- et d'avoir été destituées précocement, entre 1890 et 1914 pour la plupart, sauf, encore une fois, Bingerville (1934) et Bolama (1941), mais l'une était trop proche d'une ville dynamique, l'autre l'émanation d'une colonisation trop imouissante. Ces villes presque disparues sont en général l'héritage des tâtonnements préliminaires de la colonisation effective.

Un cas particulier : Omdurman resta fortement peuplée, mais ce n'est, en fait, qu'un faubourg de la grande agglomération de Khartoum, de l'autre côté du Nil. On pourrait dire aussi de Bingerville et de Baguida qu'elles ne sont plus, de nos jours, que des banlieues en voie d'absorption par la croissance spatiale d'Abidjan et de Lomé : elles sont ainsi appelées à disparaître tout simplement de la carte.

13 villes ont conservé un petit rôle administratif local : Aného (Togo), Berbera (Somalie), Boma (Zaïre), Chipata (Zambie), Dzaoudzi (Mayotte), Entabé (Ouganda), Gitega (Burundi), Grand-Bassam (Côte-d'Ivoire, avec glissement du bord de mer vers les lagunes), Lokoja (Nigéria), Lüderitz (Namibie), Mafeking (Union Sud-Africaine), Mozambique (Mozambique), Zomba (Malawi). On a là encore une majorité de capitales abandonnées précocement (d'Aného en 1897 et Mozambique en 1898 à Boma en 1929 et Berbera en 1941, après plusieurs décennies de "règne" pour ces dernières), avec trois exceptions : Mafeking, abandonnée en 1965, Entabé en 1966 et Zomba en 1975, après trois quarts de siècle de fonctions de capitale : on a vu dans quelles circonstances très particulières s'étaient faits ces trois transferts.

10 autres ont maintenu une fonction de chef-lieu de région, avec plus ou moins d'autonomie vis-à-vis de la capitale et une population en général assez importante, sans émerger cependant des villes moyennes : Buéa (Cameroun, restée petite cité administrative), Calabar (Nigéria), Cape Coast (Ghana), Gondar (Ethiopie), Hargeisa (Somalie, actuellement dévastée par la guerre civile), Kayes (Sénégal), Livingstone (Zambie), Saint-Louis (Sénégal), Zanzibar (Tanzanie), Zinder (Niger). La plupart ont fonctionné au XXème siècle (hormis l'antique Gondar et Cape Coast, qui ont toutes deux gardé le siège du pouvoir pendant plus de deux siècles), voire jusqu'aux Indépendances ou à l'unification pour Saint-Louis, Hargeisa et Zanzibar, et même Buéa, puisque celle-ci était le chef-lieu du *Southern Cameroon* confié au mandat puis à la tutelle de la Grande-Bretagne.

Seules cinq villes sont donc restées véritablement importantes, bien qu'Asmara soit actuellement une forteresse assiégée plus qu'une métropole rayonnante. Porto-Novo vit assez confortablement de ses activités commerciales, c'est-à-dire de la contrebande avec la Nigéria voisin. Pointe-Noire et Mombasa tiennent

fermement leur rang de seconde ville mais premier port de leur capitale intérieure, tout comme Douala, qui surclasse pour quelques temps encore la population de son chef-lieu. Il s'agit donc de villes qui ont leurs propres facteurs de dynamisme : portuaires, industriels, carrefours de voie de communication (tout comme des villes qui n'ont jamais été capitales : Tamatave, Bulawayo, Blantyre, Boko-Dicoulasso..., sans compter les villes minières ou les héritages des vieilles civilisations urbaines (Kano, Ibadan, Kumasi...)).

Certaines des déchuës ont cependant gardé d'importantes fonctions intellectuelles, avec des collèges prestigieux ou des universités qui en maintiennent le lustre : Buéa, Cape Coast, Porto-Novo, Saint-Louis, Zomba... Bien plus modestement, Bingerville abrite un orphelinat dans l'ancien palais des gouverneurs de la Côte d'Ivoire, tandis que celui de Porto-Novo sert de salle de réunion et de bureaux aux associations. Mais c'est bien sûr le tourisme qui entretient quelques activités à partir de ces splendeurs enfouies : le site de Buéa ou de Livingstone, le prestige de Zanzibar, le fort de Cape Coast, les monuments antiques de Gondar, les ruelles de Mozambique ou de Bagamoyo, les superbes maisons de Saint-Louis, d'Aného, de Porto-Novo, les monuments restaurés de Grand-Bassam ont de quoi enthousiasmer les amateurs, déçus de l'affligeante banalité des quartiers des capitales en titre.

Hélas, il est encore rare que les efforts entrepris soient à la hauteur des besoins pour la préservation d'un patrimoine qui n'est pas seulement composé de quelques bâtiments prestigieux, mais qui englobe tout un ensemble urbain en harmonie de formes et de couleurs. Mais l'Etat est parti, les budgets locaux sont réduits à la portion congrue, le goût en général détourné vers des formes réputées plus "modernes" : le maintien de ces trésors s'avère souvent difficile, car la sensibilisation des habitants, des responsables, des financeurs est à peine amorcée. Il faut dès aujourd'hui se mobiliser pour que soient protégés ces patrimoines hérités des temps de splendeur, témoins de la diversité des destins et donc fondements de l'authenticité concrète de chaque cité.

*
* *
*

On voit donc quelle a été la diversité des situations et des causalités. Ici ont prévalu les qualités portuaires, là un impératif politique, ailleurs un avantage climatique ou stratégique... Il y a tout de même, dans les déplacements de capitales, deux tendances générales qui s'affirment, dont le fondement est plus idéologique que technique : l'Etat doit être installé dans la plus grande ville (alors que les petites cités administratives offriraient bien des avantages) ; il doit occuper une position relativement centrale dans le territoire (ou du moins au cœur des voies de communication). Dans l'une et l'autre

exigence, au-delà du seul désir de prestige, la finalité est bien d'appesantir sa tutelle sur la société toute entière : héritier des administrations coloniales -mais avec la différence que celles-ci, très légères, se déplaçaient facilement-, l'Etat d'après les Indépendances n'entend pas, dans la plupart des cas, laisser grande place aux contre-pouvoirs potentiels de la société civile, en particulier urbaine : le degré d'autonomie concédé aux municipalités des grandes villes (et de la capitale en particulier) en est un bon révélateur.

Quel que soit l'angle selon lequel on aborde les relations de l'Etat et de la ville, on retrouve bien toujours la même problématique : le pouvoir, son partage ou son accaparement. Là encore, l'espace, la ville, ne sont que des moyens du contrôle sur la société.

Bibliographie

- AGNEW S. et STUBBS M. : *Malawi in maps*.
Londres, University Press, 1972, 143 p.
- ANTOINE Ph., DUBRESSION A., MANOU-SAVINA A. : *Abidjan côté cours*
Paris, Karthala-CRSTOM, 1987, 277 p.
- SACH Daniel éd. : *Le Nigéria contemporain*.
Paris, CNRS, 1986, 336 p.
- BERRY L. : *Tanzania in maps*.
Londres, University Press, 1971, 172 p.
- BRUNDSCHWIG Henri : *L'expansion allemande outre-mer*.
Paris, P.U.F., 1957, 208 p.
- BRUNDSCHWIG Henri : *L'Afrique Noire au temps de l'Empire français*.
Paris, Denoël, 1988, 280 p.
- CAMARA Camille : *Saint-Louis-du-Sénégal*.
Dakar, IFAN, 1968, 292 p.
- CLARKE J.I. : *Sierra Leone in maps*.
Londres, University Press, 1969, 120 p.
- COQUERY-VIDROVITCH Catherine : Histoire coloniale et histoire des
Africains.
in "XXème siècle", n° 20, 1988, pp. 49-73.
- COQUERY-VIDROVITCH Catherine éd. : *Processus d'urbanisation en
Afrique*.
Paris, L'Harmattan, 1988, 135 p. et 168 p.
- CORNEVIN Robert : *La République populaire du Bénin*.
Paris, Maisonneuve-et-Larose, 1981, 584 p.
- CORNEVIN Robert : *Le Togo, des origines à nos jours*.
Paris, Académie des Sciences d'Outre-mer, 1987, 556 p.
- DESCHAMPS Hubert et al. : *Histoire générale de l'Afrique Noire*.
Paris, P.U.F., 1971, vol.II (de 1800 à nos jours), 720 p.
- D'HONT Olivier : La population des quartiers spontanés de Nouakchott
ou "Kébé".
in *Cahiers d'Outre-Mer*, n° 165, 1988 (pp. 73-95).
- DICKSON Kwamina : *A historical geography of Ghana*.
Cambridge, University Press, 1971, 379 p.
- ETOGA-FILY F. : *Sur les chemins du développement*.
Yaoundé, CEPMAE, 1971, 521 p.

- GNIELINSKI Stefan von : *Liberia in maps*
Londres, University Press, 1972, 111 p.
- GOQUELLAIN René : *Douala, ville et histoire*
Paris, Musée de l'Homme, 1975, 402 p.
- HYWELL DAVIES D. : *Zambia in maps*
Londres, University Press, 1971, 123 p.
- JACKSON Peter : *Historic Building of Harare.*
Harare, Quest Publishing, 1986, 134 p.
- KAIDI Hamza : Nigeria, la savane pour capitale.
in "Jeune Afrique" n° 1514, 8 janvier 1990, pp. 48-49.
- KEITA Rokiatou Ndiaye : *Kayes et le Haut-Sénégal.*
Bamako, Editions populaires, 1972, 235 et 231 p.
- LASSERRE Guy : *Libreville, la ville et sa région.*
Paris, A. Colin, 1958, 347 p.
- MARTENS Otto et KARSTEDT D.O. : *Afrika, ein Handbuch für Wirtschaft und Reise.*
Berlin, Reimer et Vohsan, 1930, 940 p.
- MORGAN W.T.W. : *East Africa.*
Londres, Longman, 1973, 410 p.
- MVENG R.P. Engelbert : *Histoire du Cameroun.*
Paris, Présence Africaine, 1963, 534 p.
- NICOLSON I.F. : *The administration of Nigeria 1900-1960.*
Oxford, Clarendon Press, 1969, 326 p.
- OLIVER Roland et ATMORE Anthony : *Africa since 1800.*
Cambridge, University Press, 1969, 304 p.
- PAIN Marc : *Kinshasa, la ville et la cité.*
Paris, ORSTOM, 1984, 267 p.
- POINSOT J., SINOUE A., STERNADEL J. : *Les villes d'Afrique noire entre 1650 et 1960.*
Paris, Documentation Française, 1989, 346 p.
- SECK Assane : *Dakar, métropole ouest-africaine.*
Dakar, IFAN, 1970, 516 p.
- SIDIKOU AROUNA Hamidou : Niamey
in *Cahiers d'Outre-Mer*, 1975, n° 111, pp. 201-217.

- SINOU Alain : Les moments fondateurs de quelques villes coloniales.
in *Cahiers d'Etudes Africaines*, n° 81-83, 1981,
pp. 375-388.
- SINOU Alain et OLOUDE Bachir : *Porto-Novo, ville d'Afrique Noire*.
Paris, Parenthèse-ORSTOM-PUB, 1988, 175 p.
- SUTTON J.E.G. éd.: *Dar-es-Salaam, city, port and region*.
Dar-es-Salaam, *Tanzania Notes and Record*, n° 71, 1970,
218 p.
- VENNETIER Pierre : *Pointe-Noire et la façade maritime du Congo-Brazzaville*.
Paris, ORSTOM, 1968, 458 p.
- VENNETIER Pierre : *Les villes d'Afrique tropicale*.
Paris, Masson, 1976, 192 p.
- VERNIERE Marc : *Dakar et son double : Dagoudane Pikine*.
Paris, Bibliothèque nationale, 1977, 278 p.
- WONDJI Christophe: *Bingerville, naissance d'une capitale (1889-1909)*.
in *Cahiers d'Etudes Africaines*, n° 61-62, 1976,
pp. 83-102.
- (collectif) : *Guide Bleu : Afrique Centrale*.
Paris, Hachette, 1962, 721 p.
- (collectif) : *Guide Bleu : Afrique de l'Ouest*.
Paris, Hachette, 1958/68, 818 p.

APPELONS UN CHAT UN CHAT : LES ENJEUX DES POLITIQUES URBAINES SONT POLITIQUES. L'EXEMPLE D'ABIDJAN, LOME ET OUAGADOUGOU

MARIE Alain
I.E.D.E.S.
Université de Paris I

POUR UNE PROBLEMATIQUE POLITIQUE DES POLITIQUES URBAINES.

La réflexion sur les politiques urbaines joue trop souvent d'abstractions réifiées, certes commodées par l'effet de condensation qu'elles permettent, mais également mystificatrices en raison de l'effet d'occultation plus ou moins technocratiquement lénifiante dont elles sont porteuses. En fonction du roboratif principe selon lequel, ce qui va sans dire va encore mieux en le disant, énonçons donc quelques truismes sociologiques par lesquels on reviendra à la vocation éminente de la sociologie, qui est d'être critique ainsi qu'à la qualité première du sociologue qui est d'être porté à l'impertinence...

C'est ainsi qu'on rappellera que l'Etat est tout à la fois un appareil de pouvoir centralisé érigé en instance supérieure, séparée du corps social dont elle prétend représenter l'intérêt général en l'imposant au besoin aux particularismes égoïstes; mais qu'il est simultanément un instrument que les groupes dominants, engagés dans des rapports alternés d'alliance et de rivalité, utilisent pour asseoir, pérenniser et étendre leur domination.

Or, c'est bien entendu en référence à cette ambivalence qu'il faut penser les dites "politiques urbaines", politiques généralement qualifiées à l'aide d'une panoplie de doux euphémismes-planification, contrôle, maîtrise de "l'espace urbain", de la "croissance urbaine", du "développement urbain", etc., quand l'enjeu fondamental est d'abord de s'assurer de la maîtrise sur... les hommes.

A ce sujet, encore quelques truismes : sous la plage de l'urbain, adjectif substantivé souvent érigé en entité autonome au même titre qu'on a pu poser "la" ville en sujet historique, le sociologue, pour sa part, mettra à jour la réalité des rapports sociaux qui sont, en dernière instance, des rapports de force et de pouvoir : rapports de production, d'appropriation et de maîtrise de l'espace, des capitaux fonciers et immobiliers, qui impliquent la compétition entre groupes sociaux et, au premier chef, dans les capitales, la lutte d'influence entre Etat et société.

Ainsi, sous la fallacieuse homogénéité de "l'urbain", le sociologue lit au contraire le jeu des stratégies concurrentielles et des contradictions inhérentes à toute société, donc, en dernière analyse, des enjeux de pouvoir. En bref, l'enjeu de toute "politique urbaine" est... politique, l'urbanité n'étant pas, en cette matière, la qualité première des relations entre les acteurs sociaux, surtout quand l'accumulation (ou tout simplement la survie), dans un contexte de sous-développement industriel, de surpopulation et de sous-emploi, passe de manière privilégiée par la course au sol et au logement.

Bien sûr, cette dure réalité, en l'absence de véritable débat public et contradictoire (démocratique pour tout dire), ne manque pas d'être déniée dans les discours dominants (ceux de l'Etat, des institutions internationales, des experts "autorisés"), par exemple au nom des refrains de la "participation populaire", de la "gestion participative", du développement communautaire" ou de "la révolution par le peuple et pour le peuple".

Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce que tous ceux qu'on ne prend pas la peine d'écouter ni de consulter, les citadins "du bas" et du "bas du bas", prennent parfois la parole en de brusques passages à l'acte, ultime ressource de ceux qu'on condamne au silence ou à l'approbation systématique et qui n'ont souvent pas d'autres solutions que la violence (émeutes urbaines, jacqueries citadines, dont il est facile de saisir le sens sous les symboles du pillage des beaux quartiers et du vandalisme destructeur des équipements publics).

Pourtant, le sociologue, quand il entend raison critique et liberté de jugement exercer, et qu'il fait sienne une problématique résolument politique dont il faut bien dès lors tirer les conséquences

épistémologiques, dispose de moyens (simples dans leur principes) de ne pas reproduire, comme s'il se contentait de les traduire dans son jargon spécifique, les seuls discours autorisés (c'est-à-dire, peu ou prou, ceux de la domination).

Ces moyens, ce sont : l'attention privilégiée portée à la dynamique sociale, celle des acteurs, de leurs intérêts contradictoires, de leurs stratégies concurrentielles et des enjeux divergents qui orientent celles-ci; le recours constant à la perception des écarts entre le discours et la pratique, entre la norme idéologique et sa traduction (trahison?) en actes, entre les objectifs proclamés et les enjeux tacites ou masqués, entre les fins recherchées et l'effet pervers de leur mise en œuvre. Et bien entendu, l'un de moyens principaux, c'est de se mettre tout particulièrement à l'écoute de la voix des sans-voix, moins par parti-pris de sympathie, que parce que les stratégies de la ruse des acteurs dominés (et aussi leur parole quand on veut bien l'entendre) démasquent la logique profonde du système social et des processus politiques dominants, tant il est vrai que les mécanismes de domination, d'exclusion ou de marginalisation sont infiniment plus révélateurs que les mécanismes d'intégration et de reproduction.

Beau programme, dira-t-on peut-être, mais qui, du passage à l'acte de l'analyse concrète ? Effectivement, le moins que l'on puisse faire à la suite de telles déclarations de principe, c'est de courir le risque de l'analyse concrète des situations concrètes et d'être pris à son tour en défaut de contradiction entre la théorie et la pratique (scientifique).

Je pourrais proposer l'exemple ivoirien de la politique dite du "logement social" dont l'Etat se fit le promoteur ambitieux dans les années 60 et 70 à Abidjan et montrer que, sous couvert de préoccupations "sociales", il s'est agit en réalité de mener une politique d'intégration clientéliste des classes moyennes au prix de l'exclusion des pauvres sur lesquels, comble de perfectionnement, fut reporté le coût des terrains et de la construction (l'Etat subventionnant les sociétés immobilières grâce aux ponctions opérées dans les réserves de la Caisse de soutien des prix agricoles, tandis que les locataires ou acheteurs des dits logements sociaux bénéficiaient de conditions financières inférieures aux coûts des réalisations et faisaient payer leur acquisition par leurs... locataires).

Je pourrais aussi raconter la tragédie vécue par les déguerpis du quartier d'Akodessewa à Lomé quand les forces armées vinrent sans préavis détruire au bulldozer les maisons en dur et incendier les paillotes des huit-cents familles du quartier, poussant devant elles cinq à six mille personnes désemparées, courant en catastrophe en essayant de sauver ce qui pouvait l'être de leurs maigres possessions. Je pourrais dire aussi la détresse de gens réduits à l'hébergement, au campement précaire, au bidonville, à la pauvreté accrue, à l'humiliation, à l'éclatement des familles et des couples; évoquer le souvenir de cette réunion au cours de laquelle certains de leurs porte-paroles exprimaient l'espoir chimérique de voir le sociologue se faire leur avocat pour demander "l'aide de la France" ou "porter l'affaire devant l'ONU", alors que des jeunes hommes, plus tard au cours d'entretiens discrets, exprimaient sans fard leur révolte ("nous, autochtones, nous sommes devenus des étrangers dans notre propre pays"; "nous ne pensons plus qu'à émigrer, le Togo n'est plus notre pays"; "si nous avions eu des fusils, nous aurions fait la guerre"). Je pourrais enfin tenter l'analyse de cette violence d'Etat que rien ne justifiait rationnellement : certes en 1962, puis en 1970, la zone avait fait l'objet d'une déclaration d'intérêt public l'incluant dans le domaine portuaire et industriel de la capitale; mais, en 1983, la récession frappait déjà le Togo depuis plusieurs années (dès 1976 les cours du phosphate chutent, des entreprises industrielles surdimensionnées ferment ou sont mises en veilleuses les unes après les autres, et fin 1982 un moratoire du FMI impose une déflation vigoureuse) et le pays n'avait plus les moyens d'installer de nouveaux équipements dans la zone. Le problème est dès lors de savoir les véritables raisons d'une telle intervention aux allures de répression que le Pouvoir avait effectivement justifiée au nom du nécessaire et exemplaire châtiment des "bandits", fauteurs de désordre et d'anarchie. Quels étaient donc les faits ? L'assassinat, mi-crapuleux, mi-rituel, de sa cliente par un "féticheur" du quartier avait quelques temps auparavant déclenché une véritable campagne d'éditorialaux aux accents hystériques dans l'unique et officieux quotidien : Akodessewa y était présenté comme un dangereux repaire de criminels mettant en danger le havre de paix togolais; il fallait donc au plus vite éradiquer les germes du cancer qui menaçait la ville, et au delà le pays tout entier; il fallait faire un exemple. Cependant, si l'on ne se contente pas d'expliquer le phénomène par les fantasmes paranoïaques d'un Pouvoir prisonnier de son idéologie sécuritaire, de son isolement autocratique au sein d'une société urbaine à très grande majorité sudiste

refusant silencieusement la domination d'un militaire nordiste et de sa solitude au centre d'un cercle de courtisans serviles, habiles à pratiquer la désinformation intéressée (toute l'opération aurait été montée par le Ministre de l'Intérieur de l'époque), il faut bien proposer une interprétation qui fasse aussi sa part à une certaine rationalité politique. Remarquons donc que la zone dans son ensemble (le quartier détruit, plus les quartiers voisins ayant servi de lieu d'accueil pour les sinistrés) avait connu une croissance rapide (la population passant de 3.000 à plus de 13.000 habitants entre 1960 et 1981) encore accélérée début 1983 par l'afflux de transfuges chassés du Nigéria, et qu'à côté du vieux noyau ancien à majorité éwé autochtone (celui précisément qui fut paradoxalement la principale victime du déguerpissement) étaient venues s'installer des vagues successives d'immigrants accentuant l'hétérogénéité sociale et ethnique du quartier (flux constant de néo-citadins attirés par les emplois induits du domaine portuaire et industriel; arrivée de citadins loméens attirés par les logements moins chers; afflux de paysans ouatchi chassés par la sécheresse de 1975-77; installation de campements de pêcheurs d'origine ghanéenne; reflux de citadins chassés par les déguerpissements précédents en 1964, 1968, 1970, 1974 1977, et enfin venue d'un certain nombre d'immigrés expulsés du Nigéria).

Dans ces conditions, la montée effective à Akodessewa (mais ce quartier n'en avait pas le monopole) d'une petite délinquance endémique (vols, prostitution, trafics divers) qui trouvait à s'abriter plus commodément au milieu d'une population cosmopolite et dans un tissu urbain irrégulier avec des poches de densité interlope, très mal contrôlées par la police, a eu brusquement une valeur de symptôme menaçant pour un Pouvoir peu assuré de sa légitimité et encore fragilisé par la récession.

L'opération urbanistique ainsi chirurgicalement administrée aux petits cultivateurs éwé et à leurs voisins prolétaires et sous-prolétaires n'était donc pas le simple revers d'un nettoyage policier (qui punirait plusieurs milliers de personnes du crime d'un seul ?). Elle était en fin de compte un acte politique dans toute sa pureté : celle de la violence administrée par le Pouvoir, violence d'autant plus ouvertement brutale que le Pouvoir se sait illégitime et fragilisé, et qu'il lui faut donc imposer par la force la démonstration de sa puissance. Dans l'immédiat, disperser un prolétariat d'autant plus dangereux qu'il campe en bordure

de la ville; pour l'avenir, lancer surtout un avertissement solennel (et prémonitoire) à l'ensemble de la société.

OUAGADOUGOU 1983-1987 : LA POLITIQUE URBAINE AU SERVICE DE L'ETAT.

Mais puisque il ne faut prendre des risques (scientifiques, est-il besoin de la préciser ?), je m'étendrai plus longuement sur l'exemple burkinabè, quitte à devoir affronter ici de nombreux et compétents experts.

Le cas burkinabè, soulignons-le, est tout différent du précédent (mais il présente une instructive analogie avec le cas ivoirien). A Lomé, le Pouvoir encadre, surveille et réprime une société civile avec laquelle il entretient un rapport d'extériorité menaçante, donc fragile et menacée. Son emprise sur elle est de pure opposition et domination frontales, car, mis à part les habituels opportunistes, il n'y dispose pas de réel point d'appui (en pays sudiste, sa base est nordiste, kabye pour l'essentiel).

Au Burkina, au contraire, à partir de 1983; des pans entiers de la société ont adhéré au programme progressiste et anti-impérialiste du nouveau pouvoir révolutionnaire. C'est d'ailleurs largement à promouvoir un consensus que le CNR s'attache avec la plus grande vigueur dès sa prise de pouvoir, de manière à agréger autour de lui l'ensemble des masses populaires contre les diverses minorités "réactionnaires" (notables politiciens, gros commerçants et bourgeoisie foncière urbaine d'une part, "forces rétrogrades de la société traditionnelle", notamment la chefferie mossi, d'autre part). Pour cela, il lui faut donc supprimer tous les anciens pouvoirs intermédiaires disqualifiés pour leur impéritie, leur corruption, leur collusion avec l'impérialisme, et leur mainmise sur la richesse nationale.

Trois objectifs principaux ont en effet orienté d'emblée la politique du CNR : la construction d'un pouvoir central fort supprimant les écrans entre les "masses" et lui; l'édification de la société et de l'homme nouveaux par la mobilisation militante et la "conscientisation"; la mobilisation des ressources et de la force de travail pour un

développement auto-centré améliorant le sort du plus grand nombre et emportant l'adhésion durable du peuple.

La Politique urbaine, pièce maîtresse de la politique révolutionnaire.

Or, à considérer toutes les mesures qui furent prises par le CNR, on ne manque pas d'être frappé par toutes celles qui, de près ou de loin, furent relatives au remodelage de la société urbaine et de son support spatial. Sans pouvoir toutes les énumérer, rappelons les principales :

- L'institution des CDR (Comité de Défense de la Révolution), courroie de transmission du pouvoir destinée à se substituer à tous les contre-pouvoirs antérieurs (dans les bureaux et les usines, pour remplacer les syndicats; dans les villages et les quartiers de la ville pour supplanter les chefferies traditionnelles);
- La division de Ouagadougou en trente secteurs sous administration CDR de manière à disloquer les soixante-six anciens quartiers et à priver ainsi les notables traditionnels de leurs assises territoriales et foncières;
- La nationalisation de toutes les terres, urbaines et rurales, mesure qui radicalise et généralise les effets de la précédente;
- La suppression des loyers durant l'année 1985 pour casser la spéculation immobilière et se gagner la faveur du petit peuple des locataires en aiguissant la lutte des classes entre eux et les propriétaires (face à ses effets pervers -ententes entre locataires et propriétaires, gel de la construction locative, protestations des petits propriétaires dont les loyers représentaient la principale source de revenus, etc.- la mesure fut levée dès janvier 1986);
- Le lotissement de tous les quartiers spontanés de la périphérie de Ouagadougou pour donner une parcelle à chaque ménage et casser les pratiques du cumul spéculatif;
- La construction de cités pavillonnaires et de petits immeubles pour satisfaire les aspirations à un logement moderne chez la moyenne et petite bourgeoisie urbaines, couches sociales ambivalentes qu'il s'agit de gagner à la révolution;

-La rénovation des vieux quartiers centraux sur-densifiés, mal équipés et construits selon des normes trop modestes pour y implanter à la place la monumentalité des grands équipements voués aux affaires et à l'administration.

Le Burkina apparaît ainsi, à cette époque, comme le seul pays africain à s'être lancé dans une politique urbaine aussi ambitieusement volontariste et systématique, puisqu'elle impliquait à très court terme la recomposition totale de la société urbaine et de son espace.

Il y a là un paradoxe et même une apparente contradiction : dans un pays à très large dominante rurale, en situation de pauvreté structurelle encore aggravée par les sécheresses successives, dans un contexte de priorité affichée, et mise en application, pour le développement rural et les infrastructures régionales, pourquoi diable se lancer à marches forcées dans cette sorte de fuite en avant urbanistique dont l'urgence ne paraissait nullement démontrée ?

Une première réponse, d'inspiration politique, vient à l'esprit : dans un contexte de sous-développement industriel et d'hyper-urbanisation nourrie par l'exode rural, donc de forte demande en terrains et en logements, il n'est pas étonnant que les investissements spéculatifs des couches sociales à revenus élevés ou intermédiaires se portent sur la constitution d'une rente foncière et immobilière.

Dès lors, lotir et construire de manière à casser la spéculation, c'est, en principe du moins, faire coup double : détruire l'une des principales sources d'accumulation de la bourgeoisie ou des "féodaux" et *a contrario* conquérir la faveur du petit peuple des locataires ainsi que l'adhésion de la remuante petite bourgeoisie urbaine à qui l'on offre la possibilité d'accéder en location-vente à des logements modernes conformes à ses aspirations.

Plus généralement, le développement rural étant œuvre de longue haleine à l'issue toujours aléatoire, et le paysannat restant encore hors du jeu politique est encore rivé à ses appartenances identitaires traditionnelles, le succès de l'entreprise révolutionnaire, à court terme, se joue sur la scène urbaine : ici se concentrent toutes les forces sociales qui comptent politiquement, ici se manifestent les principaux contre-pouvoirs

à abattre, mais ici aussi viennent s'agglomérer toutes les forces potentiellement révolutionnaires (paysans prolétarisés, ouvriers, employés, sous-prolétaires et aussi toutes ces couches intermédiaires qu'il s'agit de faire basculer dans le camp de la révolution).

Dans ces conditions, la politique urbaine apparaît comme une pièce maîtresse de la politique révolutionnaire en général : aussi ne s'étonnera-t-on pas qu'elle ait été mise au service de l'Etat plus que de la société. C'est du moins cette contradiction principale en ses différentes facettes que l'on voudrait expliciter maintenant.

LE LOTISSEMENT : DU LOGEMENT POUR TOUS A L'EXCLUSION DES PLUS PAUVRES.

Première contradiction : les plus pauvres n'ont pas accès à la jouissance d'une parcelle.

L'objectif officiel du lotissement était, on le sait, d'offrir un logement à chaque ménage. Or, le seul examen des critères d'attribution montre que ce ne fut pas le cas. Entre autres conditions, il fallait en effet :

- Etre propriétaire de la parcelle précédemment occupée;
- Verser un droit d'entrée de 25.000 F CFA;
- Reconstruire en dur sur la parcelle attribuée;
- Acquitter un droit de 300 F CFA par m² soit de 90.000 à 120.000 F.CFA selon la superficie).

On constatera donc que se trouvaient exclus de l'attribution les chefs de ménage locataires ou hébergés mais aussi nombre de petits propriétaires titulaires de revenus trop faibles ou trop intermittents pour faire face aux charges nouvelles.

Deuxième contradiction : le lotissement repousse plus loin de nouveaux quartiers spontanés

Un autre objectif du lotissement visait la résorption de l'habitat spontané et la fixation de limites intangibles à l'extension de l'espace urbain. Or, les exclus du lotissement avaient-ils d'autres ressources que d'aller au delà chercher un terrain moins cher ?

Troisième contradiction : le lotissement, loin de la résorber, alimente et généralise la spéculation

Le lotissement devait casser définitivement toute possibilité de spéculation. Or, d'une part celle-ci est alimentée par les reventes de leurs parcelles loties par ceux des attributaires qui ne peuvent les mettre en valeur ou bien préfèrent spéculer à leur tour en réalisant leur bien et en allant s'installer hors de la zone lotie; et, d'autre part, la spéculation accompagnait le processus même du lotissement comme le ver dans le fruit : anticipant sur le lotissement à venir, les familles multi-proprétaires avaient adopté une stratégie délibérée de dispersion de leurs adultes, placés comme pseudo-proprétaires sur les différentes parcelles du groupe, de sorte que chacun puisse se voir compter comme attributaire (notre enquête, réalisée en 1985 et 1987, montrait que 93% des parcelles de la périphérie de la ville n'étaient occupées que par un seul ménage, que 23% étaient tenues par des ménages de "célibataires", dont 30% de femmes, et que les 9/10 des hommes isolés sur leur parcelle étaient des célibataires, dont une grande majorité d'hommes jeunes, avec un nombre appréciable d'étudiants).

Quatrième contradiction : le coût du lotissement est reporté sur ses prétendus bénéficiaires

Le choix de la rénovation par le lotissement généralisé était encore justifié officiellement (du moins dans les entretiens avec les agents responsables de l'opération) par des raisons de moindre coût par comparaison avec les opérations de restructuration et de réhabilitation habituellement recommandées par les experts internationaux, mais dont, au Burkina, fort de l'expérience du quartier de Cissin, l'on critiquait la lenteur, la difficile mise en œuvre et les effets pervers en matière de relogement sur place de la population ainsi que de spéculation (les

attributaires pauvres revendant leurs parcelles améliorées aux spéculateurs ou à de plus riches qu'eux attirés par l'amélioration des conditions de logement).

Or, force est de constater qu'en l'occurrence, s'il y eu effectivement moindre coût, ce fût au bénéfice de l'Etat promoteur, mais non pas à celui des prétendus bénéficiaires. Non seulement le coût de l'opération leur incombe tout en alimentant pour partie les caisses de l'Etat (les taxes payées par les attributaires étaient ventilées selon l'affectation suivante : 25% pour alimenter les fonds de l'opération; 25% pour le budget communal : 50% pour le budget de l'Etat) mais, de surcroît, le lotissement leur coûte la perte sèche de leurs investissements fonciers et immobiliers antérieurs et les oblige donc à de nouvelles dépenses de construction. Les études de cas montraient en effet que le nouveau plan en damier avec réduction de la taille des lots ne pouvait coïncider avec l'ancien parcellaire, plus lâche, plus irrégulier, si bien que, même si l'on avait la chance d'être relogé sur place, le changement des limites et de l'orientation condamnait à détruire, de toute façon, le bâti existant.

Cinquième contradiction : le lotissement enrichit l'Etat mais appauvrit le pays (donc il appauvrit l'Etat à long terme).

Au niveau macro-économique le lotissement n'en apparaît pas moins incohérent puisqu'il revint à détruire du capital accumulé par l'épargne populaire, à l'obliger à s'investir à nouveau dans des dépenses foncières (l'obtention définitive du titre de jouissance) et immobilières (la reconstruction), alors que cette épargne aurait pu, pour partie, se porter ailleurs vers des dépenses productives. Curieuse logique que de tarir soi-même, par des ponctions excessives, la source à laquelle on devra puiser le lendemain et les jours suivants. Et tout ceci au nom du peuple et de l'amélioration de ses conditions de vie. Tout se passait donc, en l'occurrence, comme si l'Etat lui-même, (faute d'imagination ? pour d'autres raisons moins excusables ?) n'avait trouvé que ce procédé prédateur pour capter l'épargne populaire et relancer les activités au seul bénéfice du secteur du bâtiment.

Sixième contradiction : la sécurité foncière est l'un des buts principaux du lotissement mais en réalité c'est le lotissement qui est le but de la garantie de sécurité foncière.

L'ensemble de l'opération fut menée à grand tapage autour du thème de la sécurité foncière. On répétait à l'envi l'argument apparemment imparable selon lequel le lotissement en permettant à chaque attributaire bien identifié d'obtenir la reconnaissance juridique de son droit de jouissance (le Permis Urbain d'Habiter) sur une parcelle dûment cadastrée et répertoriée, mettrait l'attributaire définitivement à l'abri de tout déguerpissement ou de toute expropriation sans compensation. Reconnaissons d'ailleurs que cet argument fut d'une efficacité incontestable et que bien des citoyens interrogés au cours de l'enquête (mais quelle est l'enquête qui pourrait prétendre échapper à sa perception par les enquêtés comme une démarche répondant au besoin de savoir du pouvoir ?) répondaient en effet qu'ils étaient satisfaits du lotissement qui leur donnait enfin une sécurité foncière.

Pourtant, cette évidence massive (trop massive) résiste mal à l'idée simple (trop simple ?) suivante : n'aurait-il pas été moins coûteux et plus juste en fin de compte de recenser sur place les résidents et les ayant-droits, de purger les droits antérieurement acquis selon diverses modalités (coutumières, néo-traditionnelles, modernes) et d'enregistrer les parcelles ainsi identifiées à l'aide d'un cadastre facile à dresser avec les moyens actuels ? Quant à de nécessaires modifications de voirie ou à l'implantation d'équipements collectifs, elles pouvaient très bien s'accomoder de restructurations ponctuelles.

Comment s'empêcher de penser, dès lors, qu'en réalité l'argument séducteur de la sécurité foncière ne fut rien moins qu'un chantage destiné à imposer le lotissement et ses contraintes ?

Septième contradiction : opération officielle de logement pour tous, le lotissement à pour fonction de réserver la ville aux couches solvables.

Mais alors, si le but de la sécurité foncière, c'est d'imposer le lotissement, quel est donc le but du lotissement ? Nous avons déjà risqué une hypothèse économico-financière : le lotissement comme instrument du financement forcé de la modernisation urbaine par la population, comme mode d'extorsion étatique d'un tribut prélevé sur l'épargne populaire, comme machine, en somme, à remplacer l'impôt sur les revenus et comme facteur de la relance par la dynamisation des activités du bâtiment (rappelons-nous l'adage bien français : "quand le bâtiment va tout va").

Qu'une telle interprétation ne soit pas purement hypothétique, qu'elle ne relève pas seulement de l'impertinence sociologique, nous voulons en trouver confirmation dans les propos de tel haut responsable qui, finissant par convenir que l'opération avait pour conséquence l'exclusion des pauvres (effet pervers ?), ajoutait sans plus de détour : "la ville a un prix; celui qui ne peut y accéder n'a qu'à retourner au village pour y cultiver" (effet pervers ? Non : effet voulu) (entretien effectué en 1988).

Ainsi s'avouait, par une bouche autorisée, l'une des rationalités profondes de la politique urbaine du pouvoir : exclusion de la ville utile, moderne, les couches sociales non-solvables, impropres à en consommer productivement l'espace et les services, inaptes à en payer le coût de modernisation; finalement, façonner une ville de producteurs-consommateurs-contribuables recensés, localisés, fixés dans les limites d'un espace homogène, quadrillé, ordonné, lisible, rationnel.

Où les contradictions disparaissent : la politique urbaine, instrument cohérent d'une politique cohérente de contrôle panoptique des ressources et des populations par l'Etat.

Mais cette rationalité économico-financière, de facture somme toute très classiquement bourgeoise (chassons la contradiction, elle revient au galop, mais comment résister, en la matière à l'analogie entre révolution burkinabé et logement social ivoirien ?) s'articulait de

manière fort cohérente avec une rationalité plus directement politique, d'inspiration à la fois haussmanienne et révolutionnaire.

En effet, par l'irrégularité du parcellaire, des superficies et des formes, par le caractère souvent labyrinthe des cheminements, par la mitoyenneté des concessions avec leurs dédales de cours plus ou moins communicantes, par l'instabilité d'un marché informel non contrôlable, par la fluctuation incessante des populations résidentes, les quartiers spontanés de la périphérie, tout comme les vieux quartiers densifiés du centre, constituent des territorialités "difficilement saisissables par les autorités", comme le disait si bien un haut fonctionnaire (1985). Et le même d'ajouter très explicitement que seul le modèle orthogonal classique où chaque parcelle a son côté-rue, permet une bonne fixation du cadastre, l'établissement d'une assiette pour taxes diverses, facilite un numérotage rigoureux de chaque rue et de chaque maison, ce qui rend possible "de retrouver facilement les gens avec moins de perte et moins de fuite".

Une telle volonté de contrôle "panoptique" (Jeremy Bentham via Foucault) du territoire, des populations urbaines, et d'exploitation rationnelle de leurs ressources, était donc en parfaite congruence avec la volonté plus générale de construire un Etat hégémonique, capable d'asseoir son emprise directe sur des sociétés plurielles divisées par de complexes et hétérogènes appartenances particularistes (ethniques, tribales, régionales, lignagères, corporatistes, politiques, idéologiques) opposant toute leur diversité, toute leur opacité, toute leur labilité au dur désir d'homogénéité, de transparence et de rationalité univoque du Pouvoir révolutionnaire.

Cette cohérence, retrouvée dans l'articulation en complémentarité d'une logique rentabiliste et d'une logique étatiste, on peut encore, pour les besoins d'une démonstration plus complète, en trouver confirmation dans la mise en œuvre du programme de construction de petits ensembles immobiliers de bon standing (Cités An II, An III, An IV, de la Révolution et petits immeubles à usage résidentiel), ainsi que dans la rénovation des vieux quartiers peuplés du centre-ville (déguerpissement-destruction de Bilibambili en octobre 1985, de Tiedpalogho, Peuloghin et Zangouettin en août 1986,...) pour

y installer à la place des quartier d'affaires, de bureaux et d'immeubles de grand standing.

Si ces deux types de programme paraissent peu compatibles, en effet, avec des idéaux révolutionnaires de justice sociale et de priorité aux besoins essentiels, ils le sont tout à fait, en revanche, avec les objectifs de rentabilisation et de contrôle social.

La rénovation des vieux quartiers du centre permet à la fois d'en expulser les couches sociales les moins solvables, d'en rentabiliser l'occupation en faisant appel à des investisseurs publics et privés, et d'en réaménager totalement l'ordonnancement, de telle sorte que l'espace y soit parfaitement aéré, lisible, facile à contrôler, tout à l'opposé donc de l'inquiétante opacité des vieux quartiers (signalons à ce propos que pour justifier la destruction de Bilibambili, le plus ancien quartier loti, en 1932, on avait tenu un discours analogue à celui qu'avait produit le pouvoir togolais pour raser Akodessewa : Bilibambili était un quartier "insalubre", une "termitière", et surtout "un des bastions de la prostitution". Où l'on vérifie, une fois encore, qu'un discours urbanistique d'inspiration moralisante et hygiéniste masque fort mal la réalité de la violence d'Etat).

La rationalité est identique dans la destruction du vieux marché central, qualifié alors, pour les besoins de la cause, de "regroupement de hangars branlants", un "haut lieu de la contrebande", "une plaie au cœur de la capitale", à la place duquel est édifié aujourd'hui un beau marché moderne aux formes aérées, tandis que tout autour s'élèvent peu à peu les petits immeubles qu'on a fait obligation aux commerçants riverains de construire à leurs frais.

Quant à l'édification des petits ensembles destinés essentiellement à la moyenne bourgeoisie intellectuelle, sous la contradiction apparente entre un programme dit "social" et la réalité de leur coût élevé (montants de la location-vente s'élevant de 30.000 à 45.000 F.CFA, dans un pays où le salaire mensuel moyen est de 65.000 F.CFA, le salaire médian étant de 48.000 F.CFA, chiffres de 1985), il faut percevoir une réelle cohérence. En offrant à cette couche sociale des logements à la fois satisfaisants et onéreux, le Pouvoir gagne en même temps sur plusieurs tableaux : d'abord, il peut espérer s'assurer

de son clientélisme tout en escomptant que cette faveur la coupera des catégories inférieures auprès desquelles elle peut avoir une fonction de leader d'opinion; ensuite, il la contraint à la tranquillité petite-bourgeoise des accédants modestes à la propriété, liés par leur endettement et le paiement de charges accrues inhérentes à l'élévation des normes de confort, de ce fait particulièrement vulnérables à la hantise de perdre logement et emploi (cette dernière sanction, le "dégagement", étant d'usage contre les fonctionnaires indisciplinés); enfin, en la regroupant au sein d'ensembles résidentiels bien individualisés par rapport au reste du tissu urbain, le pouvoir l'assigne en quelque sorte à résidence dans des espaces bien localisés et faciles à contrôler (par le CDR de secteur notamment).

Retour à la contradiction...

Analysée selon les termes d'une problématique résolument politique, la politique urbaine du gouvernement révolutionnaire de 1983-1987 s'est donc révélée profondément cohérente sous ses paradoxales mais trop manifestes contradictions entre l'affirmation d'objectifs populistes et la réalité d'une action toute entière orientée par des objectifs de rentabilisation économique et le dégagement de ressources financières nouvelles, d'une part, de construction d'un Etat central hégémonique, régnant sans partage sur une société domestiquée, totalement prise dans le maillage serré de l'appareil d'Etat et de ses dispositifs spatiaux, d'autre part.

La justice sociale ni la démocratie n'y trouvèrent leur compte. Pas non plus, par conséquent, la légitimation de l'Etat. C'est la seule contradiction fondamentale que l'on peut souligner dans toute cette tentative de prise de possession forcée d'une société par l'Etat.

Mais cette contradiction-là est irréductible, comme le montrent bien d'autres exemples analogues à cet égard, par delà leurs différences idéologiques officielles.

CROISSANCE URBAINE A LA PERIPHERIE DES METROPOLES YAOUNDE ET DOUALA

MOUGOUE Benoît
MINUH-DU/SPDU
CAMEROUN

Au Cameroun, l'explosion urbaine est un fait préoccupant. Elle est marquée par un gonflement des populations des grandes villes au détriment des campagnes environnantes. Evaluée à 2,2 millions d'habitants en 1976, la population urbaine camerounaise se chiffre aujourd'hui à 4 millions d'âmes. En l'an 2000, elle atteindra probablement 8 millions sur une population totale d'environ 15 millions. Le taux d'urbanisation, qui avoisine 38% aujourd'hui, atteindra et même dépassera 50%. C'est dire qu'un camerounais sur deux sera urbain.

Sur le territoire national, ce phénomène d'urbanisation est tempéré par la répartition des villes. En effet, l'armature urbaine camerounaise apparaît bien équilibrée et se caractérise par deux éléments remarquables : d'une part, on note la répartition des fonctions de capitale politique et économique entre deux villes Yaoundé et Douala, dont l'ensemble ne regroupe que 36,8% de la population urbaine totale et dont la croissance démographique tend à s'infléchir.

D'autre part, on observe l'importance et le dynamisme des villes moyennes (dont une vingtaine regroupent plus du tiers de la population) et l'émergence d'une demi-douzaine de centres régionaux de près de 100.000 habitants.

Depuis le troisième Plan Quinquennal de Développement, les pouvoirs publics ont accordé un intérêt croissant aux investissements en milieu urbain qui sont passés de 59 milliards de F.CFA à 120 milliards pendant le Quatrième Plan. Pendant le Cinquième Plan, ils ont à nouveau doublé pour atteindre 253 milliards. Le sixième Plan prévoyait un investissement de milliards dans le secteur urbain. Mais cette volonté est actuellement sérieusement compromise par la récession économique qui

réduit considérablement les dépenses dans tous les secteurs de la vie nationale. En 1987/1988, les investissements programmés par le Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat, qui étaient de 66 milliards, ont été réduits à 10 milliards de F.CFA.

I. QUARTIERS PERIPHERIQUES OU ZONES A CONTRASTES.

Les quartiers périphériques de Douala et de Yaoundé offrent un faciès urbain particulier. Des maisons cossues jouxtent des habitations précaires. Ceci s'explique par le statut foncier. En effet, l'observation directe montre que l'insécurité foncière règne sur les terrains coutumiers. Les populations y construisent généralement en matériaux provisoires (carabottes, poto poto, matériaux de récupération, planches éclatées,...). Elles y sont astreintes par la législation qui demeure très contraignante (on ne peut obtenir d'autorisations légales de construire que si l'on dispose d'un titre foncier). Le niveau de revenus des ménages est également un facteur déterminant de la précarité des logements de la frange urbaine.

Les quartiers périphériques, qui se singularisent par leurs constructions, se caractérisent d'avantage encore par leur niveau d'équipement. Sans voie d'accès, ni eau, ni électricité, ils sont généralement sous-équipés. Ils posent d'énormes problèmes de pénétration, de repérage et de secours en cas de danger (incendie par exemple). Il faut ajouter à cela la carence des équipements collectifs tels que école, santé, etc.). De ce fait, les habitants du front d'urbanisation sont obligés de parcourir de longues distances en quête des services courants ou même de certains biens usuels.

En dépit de la prise de conscience de l'existence de ces quartiers, les efforts de l'Administration pour les structurer ne suivent pas le rythme de leur implantation. Sur ce front d'urbanisation, on ne trouve ni services administratifs, ni activités génératrices d'emplois. Généralement, les centres nerveux, pourvoyeurs d'emplois, qui se localisent dans la vieille ville, ne sont reliés à la zone frontale d'urbanisation que par les anciennes pénétrantes qui reliaient la ville aux villages environnants. Dans cet élan d'urbanisation de la périphérie, elles

ont servi d'axes de fixation ou d'ancrage à la population. En effet, lorsqu'on examine de près une carte de la morphologie urbaine de Yaoundé ou de Douala, on constate très rapidement que les voies de desserte sont relativement denses dans le centre et ne poussent que des tentacules vers les périphéries.

La sous-intégration des quartiers périphériques, conséquence de leur éloignement, de la défectuosité des voies et de la carence des modes rapides de circulation, est renforcée par un sous-équipement en installations commerciales. En effet, les boutiques, échoppes, bars et magasins qui créent l'animation dans les quartiers sont, sinon absents, du moins peu nombreux dans le paysage urbain de la frange de nos villes. Il en est également ainsi des placettes publiques dont l'absence est une lacune urbanistique indéniable.

Le contraste est encore plus perceptible au niveau de la collectivité résidante. Si la frange urbaine est le lieu de refuge des populations pauvres en quête d'un abri, elle rassemble également des populations aisées, éprises d'écus, à la recherche des terrains vagues pour l'édification des constructions de rapport. Dans leur majorité, les quartiers périphériques, installés dans la spontanéité, sont des zones à restructurer, en attente d'actions salvatrices des pouvoirs publics. Ils présentent un rythme de vie particulier.

II. RYTHME DE VIE DES QUARTIERS PERIPHERIQUES

L'observation directe appuyée par des enquêtes montre que les quartiers périphériques sont des quartiers-dortoirs vidés de leurs habitants durant les heures ouvrables. Ce qui explique l'afflux massif des populations dans les rues et les mouvements presque à sens unique observés aux heures de pointe. Ceux-ci drainent dans les rues les habitants qui se rendent à leur lieu de travail ou en reviennent. Il faut y ajouter les élèves pressés d'aller à l'école ou les ménagères qui doivent faire les emplettes du jour. Dans les quartiers, la vie est calme. Une atmosphère morne ponctuée par le bruit de quelques marchands ambulants, originaires du Nord ou des pays voisins, enveloppe les quartiers périphériques. La vie trépidante ne reprendra que vers 18 heures. D'ailleurs, elle ne dure guère plus de deux heures. Au

crépuscule, ces "banlieusards" se retrouvent par petits groupes constitués à base d'affinités ethniques ou professionnelles pour échanger des points de vue sur l'actualité, le football, ... C'est aussi le moment où se tissent les intrigues, où les intimes se rendent visite,...

III. MECANISMES DE CROISSANCE A LA FRANGE DES DEUX METROPOLES.

L'aménagement des villes découle incontestablement de la production des espaces urbains. En effet, le développement des villes entraîne, d'une part la densification et la mutation des quartiers existants constituant le vieux noyau des centres urbains et, de l'autre, l'extension du tissu urbain qui recouvre progressivement le paysage rural et nourrit le phénomène de la spéculation foncière. A la frange de Yaoundé et de Douala, cette phagocytose des terrains villageois est très perceptible. Ici, les quartiers périphériques apparaissent comme des zones en voie d'urbanisation blotties entre les quartiers centraux et péri-centraux représentant la vieille ville et les villages de la lisière, en attente d'actions déstabilisatrices des citadins. Dans cette partie de la ville, le développement urbain a tendance à s'effectuer le long des voies d'accès qui constituent les seuls éléments structurants de l'espace.

Plusieurs acteurs, représentant des modes spécifiques d'occupation du sol, concourent isolément au façonnement de ce faciès urbain.

A. L'Etat.

L'Etat est l'un des plus grands producteurs de l'espace urbain. A travers les lotissements domaniaux ou par le biais des organismes de mise en application de sa politique, l'Etat produit de l'habitat programmé localisé à la périphérie de Yaoundé et de Douala. Les équipements d'accompagnement sont mis en place par les concessionnaires tels SNEC, SONEL, etc.¹. Il convient de noter que,

¹ SNEC : Société Nationale des Eaux du Cameroun
SONEL : Société Nationale d'Electricité.

pendant la période 1981-1986, près de 170 milliards de F.CFA ont été investis dans les opérations de la MAETUR¹ et de la SIC¹. Néanmoins, les réalisations sont restées en deçà des objectifs visés. Sur l'ensemble du territoire national, la SIC n'a construit que 8 327 logements. Ce qui ne représente que 56% du programme qui lui a été assigné. La MAETUR, quant à elle, n'a aménagé que 7 105 parcelles assainies, soit 27% du chiffre prévu. Ceci dénote la difficulté qu'éprouvent ces organismes à répondre aux attentes de la population et des pouvoirs publics. Le fait que la SIC et la MAETUR n'aient réalisé leurs programmes que partiellement est dû principalement au choix des normes trop élevées pour la viabilisation et la construction des logements.

Dans les deux métropoles, les opérations programmées d'habitat de ces dernières années se sont localisées à Biyem-Assi, Mendong d'une part, Nonamoussadi, Maképé, Cité des Palmiers, d'autre part. Elles impressionnent à la fois par la qualité architecturale des constructions, par leur étendue et par l'importance des équipements réalisés. Ces quartiers donnent un cachet particulier au paysage africain. Ce sont, dit-on, souvent, des quartiers définitifs, construits généralement en dur, dans la légalité et dans le respect des règles de l'art. Ces quartiers neufs où cohabitent des initiatives diverses, forment avec les quartiers cossus, la vitrine de la ville.

Il faut ajouter l'apport de la MAGZI (Mission d'Aménagement et de Gestion des Zones Industrielles) dans l'aménagement des franges urbaines. Avec de gros moyens mis à sa disposition par l'Etat, la MAGZI produit de grandes parcelles équipées qui sont régulièrement louées pour l'installation des unités industrielles. Ce qui permet à terme de récupérer tout ou partie des sommes investies en vue de la répliquabilité de l'opération. Les zones industrielles de Bonabéri et de Bassa-Douala font partie de ce type d'aménagement. Elles offrent un paysage homogène dominé par de grosses installations industrielles.

SIC : Société Immobilière du Cameroun

MAETUR : Mission d'Aménagement des Terrains Urbains et Ruraux.

B. Les squatters.

La rapidité de la croissance urbaine a créé à Yaoundé et à Douala une pression considérable sur les terres qui ne sont plus, après l'ordonnance de 1974, un bien commun inaliénable comme dans le système local traditionnel, mais sont devenues un bien commercialisable, indispensable à la survie des différents opérateurs économiques. Mais, devant la pression sans cesse croissante de la population, l'administration des domaines et du cadastre ne s'est pas dotée des outils et des moyens pouvant lui permettre de légaliser l'occupation de fait. En outre, la lourdeur de la machine administrative a constitué une pesanteur réelle dans la délivrance des titres de propriété.

Dans les centres urbains, moins de 20% des propriétés sont enregistrées et nanties de titre foncier. Le reste, soit 80%, relève du domaine national occupé anarchiquement par des citoyens qui, pour la plupart, sont des squatters. En effet, la grande majorité des entreprises et des ménages n'ont pas d'autre choix que de s'installer illégalement sur les terrains lotis de façon désordonnée et qui demeurent insuffisamment viabilisés. D'ailleurs, ils y sont contraints par la législation qui reste très rigide et parfois déconnectée des réalités locales. Ils participent ainsi à l'occupation sauvage des sols urbains dont la restructuration s'impose comme tâche urgente aux pouvoirs publics. Ces quartiers sont généralement sous-équipés, sous-intégrés et construits sans rapport avec les prévisions d'urbanisme. Les principaux acteurs de la production de ce type de terrains sont les détenteurs coutumiers qui prétendent disposer des droits sur les parcelles qui leur ont été léguées par les ancêtres. C'est pourquoi, ils les aliènent à volonté, en toute autonomie et en toute illégalité.

C. Les collectivités locales.

Sur les terrains concédés, les collectivités locales peuvent réaliser des lotissements de recasement pour les populations déguerpies lors des opérations déclarées d'utilité publique (DUP). Ces lotissements à équipement progressif présentent un autre visage de la ville. Compte tenu de la modestie des moyens, les communes mettent généralement en place les trames viaires sommaires qui permettent de délimiter aisément les parcelles. Dans le même temps, des placettes publiques sont

réservées pour accueillir les équipements collectifs ou pour être aménagées en parcs d'agrément. A Yaoundé, des quartiers tels que Mimboman, Essos, Carrière-Est, ont été construits à la frange de la ville par les autorités municipales. En se durcifiant, ils sont devenus aujourd'hui des modèles. En même temps, ils constituent la pièce maîtresse de l'urbanisme communal de la capitale. En effet, il s'agit là d'actions exemplaires menées par la Communauté Urbaine depuis plus d'une vingtaine d'années selon un processus bien adapté aux besoins de la population.

D. Les lotisseurs privés.

Il forment une partie importante des producteurs de l'espace urbain. Ce sont, très souvent, des marchands terriens qui chargent un géomètre de dresser un projet de morcellement de leur propriété en concordance avec les règles d'urbanisme en vigueur. Il faut rappeler que la mise en valeur d'un terrain par un promoteur privé est un acte commercial qui répond à des règles précises dont la principale est de réduire au maximum les parties non privatives. Ce qui conduit les géomètres, auteurs de plans dans la plupart des projets de lotissement, à limiter les espaces communautaires (aires de stationnement, jardins publics, parc d'agrément...) dont, par ailleurs, les charges d'entretien doivent être supportées par l'ensemble des acquéreurs. Leur préoccupation dominante est de vendre le maximum de terrains à bâtir pour un minimum de dépenses d'équipement. En effet, tout accroissement des dépenses d'équipement se répercute sur le prix de vente du mètre carré et rétrécit l'éventail de la clientèle. Chacun des lotissements privés voit le jour au hasard des terrains mis en vente. Les exigences de l'administration se réduisent au respect des règles de densité, de hauteur d'immeubles, d'implantation, de prospect et de réalisation à peu près correcte des VRD. Conçues séparément, ces opérations donnent naissance à des tissus urbains défectueux où les voiries ne se raccordent pas, rendant ainsi les déplacements pénibles. Toute amélioration future requiert la destruction, même partielle, des logements existants dans le cadre d'une restructuration. En dépit des sommes investies, de l'engagement et de la volonté manifestés, la périphérie de Yaoundé et de Douala, reste une zone très sensible où se joue toute la croissance urbaine.

IV. EVALUATION DE L'EFFORT ACTUEL DE MAITRISE DE LA FRANGE URBAINE.

Depuis plus d'une décennie, le Gouvernement camerounais a toujours éprouvé le souci de maîtriser la croissance à la périphérie de ses grandes agglomérations. Dans cette optique, des actions institutionnelles ont été entreprises et des opérations concrètes ont été réalisées.

Sur le plan institutionnel, la MAETUR a été créée dès 1977. Elle avait pour mission essentielle de fournir des parcelles assainies aux populations afin de pallier les effets de la squatterisation des terres. En exécution de cette attribution, la MAETUR a créé des lotissements de différents standings à la périphérie de Yaoundé et de Douala, là où la terre ne présentait pas de très fortes contraintes. C'est ainsi que sont nés les lotissements ci-dessous mentionnés. En dépit des coûts prohibitifs des parcelles dus notamment aux normes d'équipement élevées, les opérations MAETUR ont permis de résorber une bonne partie de la demande en logement. Ainsi, près de 8.000 parcelles ont été créées jusqu'en 1989. Néanmoins, l'incapacité de cet organisme à satisfaire l'ensemble des besoins a conduit à la multiplication des occupations sauvages de terrains à la périphérie de nos métropoles.

Cet effort d'organisation anticipée de la frange urbaine a été complétée, surtout à Yaoundé, par des actions structurées de la municipalité. Dès 1975, le Maire de la commune urbaine de Yaoundé, grâce à sa détermination et à sa forte personnalité, a créé des lotissements à équipement progressif à Mballa, Essos, Mimboman, Carrière.... Cette opération a enclenché un processus d'urbanisation d'un vaste espace en permettant l'installation en ordre de la population. En dépit de critiques acerbes, ces actions de la municipalité ont porté leurs fruits en contribuant efficacement à la maîtrise de l'urbanisation. Malheureusement, ces opérations de la commune ont été suspendues très tôt.

Face à l'échec constaté dans la domination de la croissance périphérique de nos métropoles, du avant tout à des causes d'ordre financier, institutionnel, humain et réglementaire, la recherche de nouveaux produits adaptés s'impose.

V. MAITRISE DE LA CROISSANCE PERIPHERIQUE : UN OBJECTIF DE TAILLE.

A. Orientation de la politique dans le domaine.

Depuis 1986, l'accentuation de la crise économique a considérablement réduit le volume des investissements de l'Etat en milieu urbain camerounais. Face à cette situation, les pouvoirs publics tentent de mettre en place une politique de mobilisation des ressources et d'autofinancement des équipements urbains avec récupération totale ou partielle des coûts. Ce qui permet, en dépit de la conjoncture, de renouveler les expériences d'aménagement. Dans cette optique, deux mécanismes de récupération des coûts sont envisagés par la Direction de l'Urbanisme.

-Le premier concerne la récupération, sur les occupants, des coûts d'investissements publics nécessités par la mise en place des voiries urbaines ou d'autres équipements structurants tels que école, hôpital, drainage, électricité, aéroports, grands services publics.... Cet aspect de recouvrement des coûts est motivé par le fait que la construction des équipements structurants génère inéluctablement des plus-values sur les terrains environnants. Ici, le coût des investissements est supporté par les occupants ou les acquéreurs qui sont les bénéficiaires finaux de l'opération. Ce mécanisme s'applique tant en zone d'extensions urbaines qu'en zone déjà urbanisée (cf. projet de restructuration et d'aménagement de la zone Nylon à Douala par l'ARAN). Ce mode de contribution est assis, soit sur un appel à la solidarité nationale, soit sur un appel à une fiscalité spécifique grévante uniquement les constructions productives de revenus importants.

Le mécanisme de récupération des coûts d'implantation des équipements structurants peut également se concrétiser dans la mise en place d'une contribution de riveraineté. A ce titre, il convient de déterminer la zone d'influence ou d'activité des équipements concernés et d'étudier les modalités de participation des éventuels bénéficiaires. Une parfaite connaissance et l'établissement d'un bilan du coût des équipements publics réalisés constituent un préalable à la mobilisation de ce type de contribution. La participation de chaque bénéficiaire est déterminée en fonction du linéaire de façade sur voie publique ou en

fonction de la superficie du terrain affecté à l'implantation d'un projet de construction. L'information et la sensibilisation semblent être la clé de réussite de cette opération. En effet, la décision de la puissance publique de subordonner toute autorisation d'occuper le sol au paiement préalable d'une contribution de riveraineté doit être largement diffusée par les ondes et les presses locales. Il faut, dès à présent, relever qu'en contrepartie du paiement de la contribution de riveraineté, l'acquéreur ou l'occupant des parcelles peut prétendre à la régularisation foncière par délivrance d'un titre de propriété.

-Le deuxième mécanisme de récupération des coûts vise les opérateurs qui, en fait, ne sont que les bénéficiaires intermédiaires du projet. L'objectif est de canaliser la forme des extensions urbaines dans une trame de voirie/drainage sommaire, de façon à ne pas hypothéquer l'avenir par des implantations diffuses et anarchiques posant ultérieurement des problèmes de restructuration. Ce type d'investissement laisse la possibilité à l'investissement public et privé de s'étaler dans le temps au gré des ressources disponibles mais dans un cadre ordonné à l'échelle d'îlots délimités par la trame de voirie/drainage secondaire.

A Douala, l'aménagement en cours de Bodjongo, constitue un test de l'application de ce mécanisme. Cette expérience est assez édifiante dans la perspective de la profondeur de ce projet de mobilisation des ressources et de répliquabilité des opérations d'aménagement urbain à la périphérie des villes. Le site retenu pour cette opération-test qui couvre approximativement 200 hectares se localise à l'intérieur d'un secteur de 7 à 800 ha situé à 10 km environ à l'Ouest du pont du Wouri. Il correspond au terrain du petit village de Bodjongo. Malgré son relatif éloignement de la ville, ce secteur bénéficie a priori d'atouts favorables pour recevoir une opération à dominante d'habitat (excellente accessibilité, cadre agréable, vastes surfaces aménageables apparemment sans contraintes, possibilité d'emploi dans les entreprises localisées à proximité, adhésion de la population résidente, etc.). Cette opération s'exécute dans le cadre du mécanisme dit de cession gratuite ou de compensation des plus-values apportées. Ce mécanisme repose sur le principe d'un financement en nature, sous forme de terrains cédés gratuitement par la collectivité coutumière à l'opérateur présumé, en contrepartie des travaux d'aménagement que ce dernier effectuera sur

l'ensemble du secteur d'intervention. C'est dire que la mise en œuvre de ce mécanisme suppose que l'on s'entende sur la part des terrains cédés gratuitement et dont la revente permet de financer l'aménagement sommaire. Elle repose également, et en grande partie, sur les rapports sociaux traditionnels et la légitimité de l'opérateur vis-à-vis de ses interlocuteurs.

On peut conclure que l'étroite concertation entre l'administration et la collectivité coutumière de Bodjongo est la base de réussite de cette opération. La mise en œuvre de ce mécanisme présente des avantages indéniables pour les parties prenantes (administration et collectivité locales). On peut citer entre autres :

1. Pour la collectivité coutumière de Bodjongo :

- La sécurisation de sa situation foncière par l'obtention des titres de propriété hypothécables auprès des institutions financières;
- La réalisation d'un minimum d'aménagement cohérent susceptible d'évolution sur les terrains qu'elle concerne;
- La disposition d'un gisement foncier lui permettant de répondre à ses besoins de développement sur ces mêmes terrains;
- L'augmentation des plus-values des terrains et l'accroissement des possibilités de placement si besoin est.

2. Pour l'administration.

- L'opération-test de Bodjongo constitue un moyen de financer les extensions urbaines à l'échelle des besoins dans une période de redéploiement des ressources d'origine publique consacrées à l'urbanisation.
- L'aménagement spatial ainsi planifié assure aux diverses collectivités publiques une maîtrise de l'espace urbain épargnant pour l'avenir de coûteuses interventions de restructuration des tissus spontanés.
- L'opération permet de constituer les réserves foncières nécessaires à l'implantation des équipements d'intérêt collectif.

- En dernier ressort, elle fournit de manière rationnelle les bases spatiales requises pour l'évolution du système fiscal urbain et de son rendement.

Dans la pratique opérationnelle, ce type de mécanisme de recouvrement des coûts se met en place par étapes successives :

- Apurement du foncier sur l'ensemble du secteur-test.
- Réalisation par un opérateur sur l'ensemble du secteur de l'aménagement sommaire de niveau adéquat pour équilibrer l'opération.
- Revente par cet opérateur de la partie qui lui a été dévolue pour récupérer l'ensemble des coûts de l'aménagement sommaire. Cette revente se fait sous la forme de blocs ou d'îlots d'une dizaine d'hectares à des lotisseurs ou promoteurs considérés ici comme détaillants.
- Aménagement interne des différents blocs par les détaillants publics ou privés.
- Revente au second degré des parcelles aménagées aux éventuels acquéreurs par les détaillants.

Sur le plan de la faisabilité du projet, il convient de noter que les normes d'aménagement doivent répondre aux coûts objectifs par mètre carré. Elles doivent également tenir compte du niveau du marché foncier dans la ville. En outre, l'Etat a la lourde responsabilité de veiller à ce que l'opération, sur le plan du coût de revient des parcelles, ne connaisse pas de dérapage qui hypothèquerait sa répliquabilité. Par ailleurs, les intérêts égoïstes des membres de la collectivité coutumière peuvent nuire à la bonne marche de l'opération. A cet effet, le partage des terrains à aménager aux fil du temps, doit retenir l'attention des autorités compétentes en dépit de leur désintéressement.

B. Moyens de la maîtrise de la croissance urbaine périphérique.

La maîtrise de l'urbanisation accélérée des deux métropoles requiert des moyens multiples et divers. Ce sont avant tout les moyens classiques dont se servent les pouvoirs publics pour assurer une

expansion harmonieuse des villes sur le territoire national. La panoplie des documents d'urbanisme à Yaoundé et à Douala comprend ;

- Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU)
- Le Plan Directeur Local (PDL)
- Le plan de secteur et les plans de lotissements.

A la différence du premier document qui n'est rien d'autre qu'un document d'intention, n'engageant que l'Etat, les trois derniers, élaborés à grande échelle, sont des documents opérationnels opposables aux tiers. Dans leur essence, ces documents visent à canaliser le développement des villes mais, en aucun cas, ils ne dégagent les moyens matériels nécessaires pour réaliser les objectifs fixés. Par ailleurs, aucun échéancier n'est proposé en vue d'atteindre ces objectifs. On peut donc conclure que les documents d'urbanisme, en dépit de la minutie avec laquelle ils sont confectionnés, ne sont pas suffisants pour maîtriser la croissance de nos villes. Ils constituent néanmoins un instrument nécessaire, voire indispensable, de cette volonté de la puissance publique orientée vers la maîtrise efficace du développement de plus en plus actif constaté à la périphérie de Yaoundé et Douala. Ils matérialisent les diverses fonctions urbaines en statuant sur les investissements à réaliser à un endroit donné. Quand ils sont bien appliqués, ils contribuent à la réduction du développement anarchique et permettent donc de se dispenser des opérations de restructuration souvent très coûteuses.

1) Moyens financiers :

Les moyens financiers, consacrés à l'aménagement de Yaoundé et de Douala sont très limités eu égard à l'ampleur des tâches. Ils proviennent essentiellement du budget de l'Etat et des collectivités locales. Cette modicité des moyens ne permet pas d'orchestrer l'installation humaine à la lisière de nos villes pour éviter l'occupation désordonnée. Pourtant, la MAETUR fut créée pour assurer l'organisation anticipée des zones d'extension. On peut dire que la création des quartiers spontanés à la frange de nos métropoles est imputée à la carence ou à l'insuffisance des ressources. Cette situation est aggravée par la crise économique qui réduit quotidiennement les investissements en milieu urbain. Dans les années antérieures, les autorités compétentes n'ont pas su adapter le niveau d'équipement des

zones d'extension aux revenus des ménages acquéreurs des parcelles. Ce constat explique en partie la distorsion entre l'offre des parcelles et la demande à la périphérie de Yaoundé et de Douala.

2) Moyens humains :

Le contrôle de la croissance à la périphérie de nos deux métropoles nécessite une collaboration très étroite entre les agents de la Communauté Urbaine et ceux du Service Provincial de l'Urbanisme. Ceux-ci devraient être non seulement nombreux, mais également bien formés et très compétents pour faire face aux attentes (confection des documents d'aménagement, mise en place d'une politique concertée et contrôle de l'édification de la ville, etc.). L'extension progressive et soutenue de ces deux agglomérations a mis en relief la faiblesse numérique du personnel et l'incapacité de l'Etat à assurer leur croissance. La tendance actuelle, qui consacre la volonté de veiller au développement de nos villes, consiste à réhabiliter les brigades mixtes de contrôle qui, jadis, recensaient toutes les constructions édifiées dans l'irrespect de la réglementation en vigueur pour sanction par les autorités municipales.

Ainsi, chaque commune d'arrondissement disposerait de sa brigade constituée de techniciens d'urbanisme issus de la Communauté Urbaine, et du SPUN, appuyés par les forces de l'ordre (Gendarmerie ou Police). Ces brigades sillonnent régulièrement les quartiers, prescrivent les arrêts de chantiers clandestins qui sont ensuite entérinés par le Maire. Ces brigades sont très actives à la frange urbaine.

3) Moyens réglementaires :

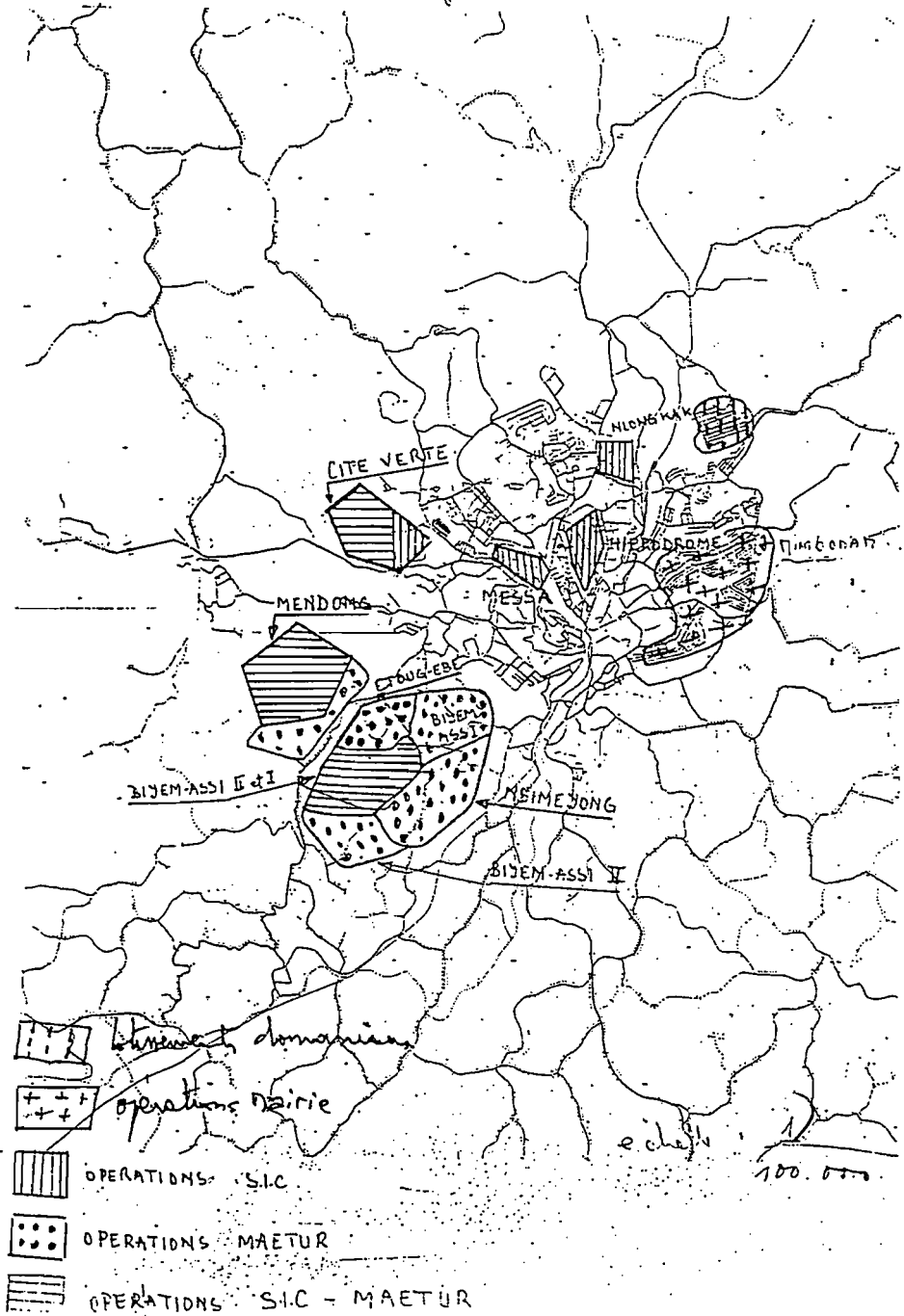
Au Cameroun, l'urbanisme est régi, par l'ordonnance n° 73-20 du 29 mai 1973 qui, en matière de réglementation, constitue le texte de base. Elle prescrit le permis de bâtir comme moyen efficace pour contrôler le phénomène d'urbanisation mais ne statue pas sur les modalités. D'autres textes devraient être élaborés à l'aval pour permettre son application aisée. En outre, il faut compléter les documents d'urbanisme par la mise au point d'une réglementation rigide et adaptée aux différents problèmes qui se posent au développement urbain. Chaque opération d'urbanisme doit être régie de manière à faire ressortir les droits et obligations du citoyen. Cette réglementation doit s'adapter à

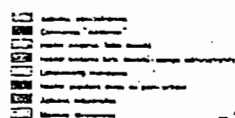
l'évolution de l'urbanisme. Des moyens de contrôle et des sanctions doivent être définis pour obliger la population à se conformer à la réglementation.

Ce texte n'a pas la prétention d'épuiser la question de la maîtrise de la croissance urbaine à la périphérie de Yaoundé et de Douala. Le problème est si complexe qu'il nécessite davantage de réflexions nourries au sein d'une équipe pluridisciplinaire. Il convient néanmoins de relever que la maîtrise de la croissance périphérique des grandes villes tire son essence d'un phénomène d'urbanisation qui pose un problème d'aménagement global du territoire par une bonne répartition de la population et des équipements communautaires et un problème de moyens matériels et surtout financiers pour entreprendre les opérations nécessitées par le développement harmonieux des villes.

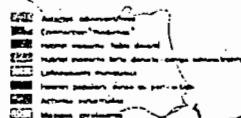
Le phénomène d'urbanisation requiert également la définition d'un encadrement juridique de l'aménagement urbain, une formation des cadres conscients, capables de dépasser les intérêts égoïstes pour se vouer à la chose urbaine, une responsabilisation poussée des collectivités locales en matière d'aménagement urbain, une réadaptation de la politique urbaine passant par une redéfinition des interventions et des normes d'équipement et, enfin, un redéploiement des ressources d'origine publique consacrées à l'urbanisation.

Fig. 1. Ysochète : localisation de opérations
→ programmes d'habitat.

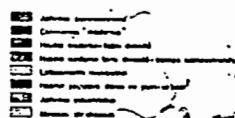




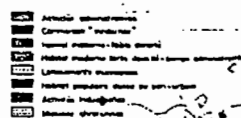
1958



1964



1968

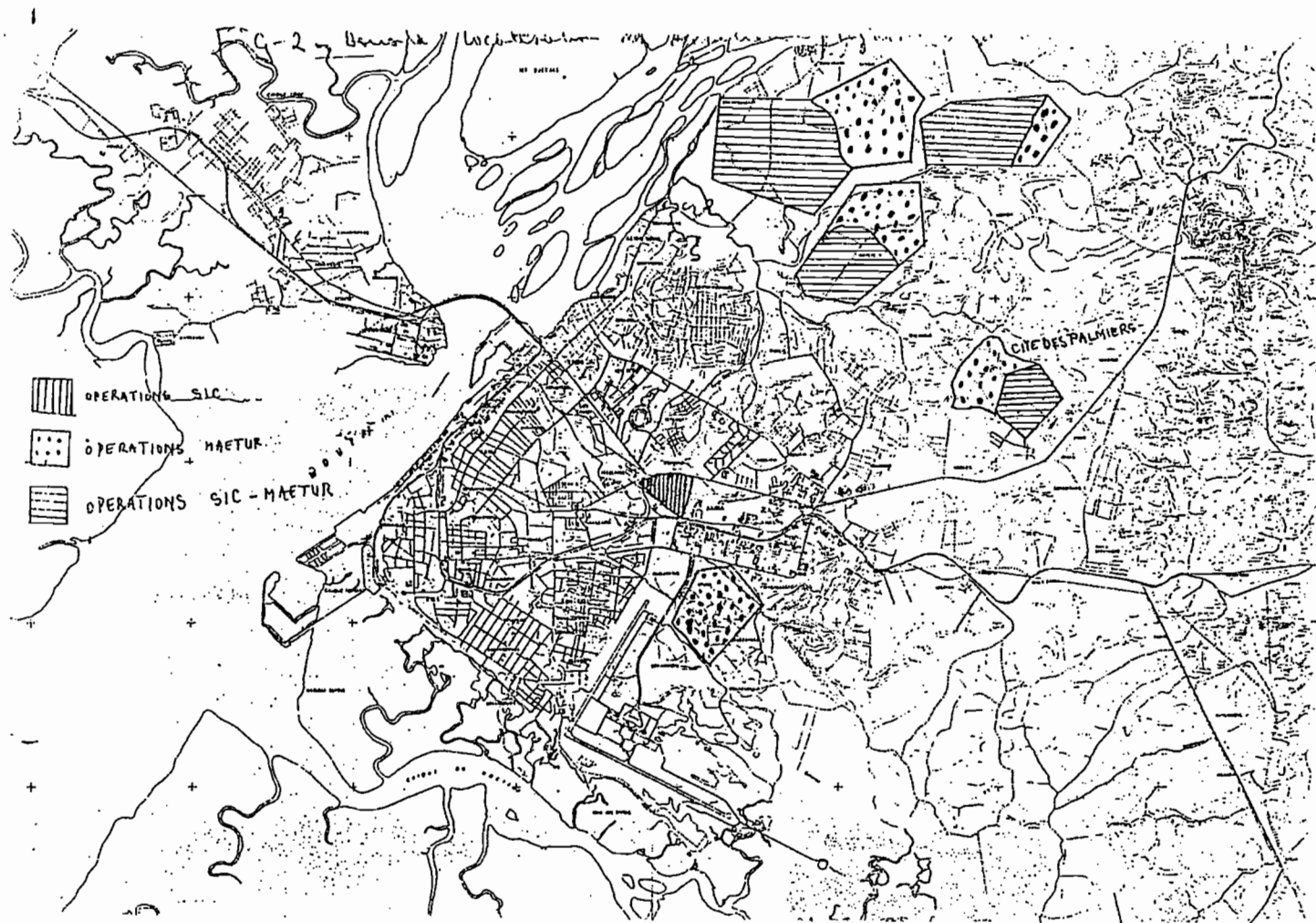


1974

YAOUNDE-EVOLUTION DE L'OCCUPATION
DE L'ESPACE 1956-1974

TPOLOGIE DU TISSU URBAIN

စစ်ရေး ၁/၁၆၈ နံပါတ်





PROJETS D'AMENAGEMENT ET DYNAMIQUES URBAINES.

Françoise NAVEZ-BOUCHANINE,
Sociologue.
Institut National d'Aménagement
et d'Urbanisme
RABAT, MAROC

D'un côté l'Etat, des sociétés publiques ou privées, agissant seuls ou sur conseils de bailleurs de fonds et d'organisations internationales... qui "interviennent" physiquement dans la ville avec des objectifs déclarés d'aménagement et d'intégration urbaine.

De l'autre, des populations -de bidonvilles, de quartiers clandestins, de péri-urbains "rattrapés" par la ville, mais aussi de formes légales d'habitat, récentes ou anciennes- qui, depuis des années, parfois des décennies, ont vécu **sans ces interventions**, et ont souvent essayé, à leur manière, de réaliser leur intégration urbaine : économique, sociale, culturelle, politique...

La rencontre des deux donne parfois des projets "réussis" en ce sens qu'ils remplissent les objectifs que se sont fixés les intervenants, tout en sauvegardant les dynamismes spontanément engagés par les populations pour atteindre les formes d'intégration prioritaires à leurs yeux.

Trop souvent, pourtant, des incompatibilités entre ces objectifs donnent naissance à des **situations déséquilibrées**, avec des conséquences négatives multiples, sur les populations au premier chef, mais également sur le projet lui-même et sur son environnement urbain, économique et social.

L'examen de projets passés ou présents, et de leur "histoire" fait apparaître une constante qui permet d'expliquer ces déséquilibres : la plupart de ces projets ont été conçus, étudiés, élaborés sans tenir compte

de manière suffisante des dynamismes économiques et socio-culturels propres au tissu d'intervention.

En effet, la logique de formulation des projets est une logique qui va du haut vers le bas. Nous signifions par-là bien plus qu'un problème de politique et de décision : c'est celui du type de rationalité du projet que nous visons, sa philosophie, les postulats sur lesquels il appuie ses esquisses...

Les objectifs sont formulés par des techniciens, des décideurs, des experts, avec (rarement) ou sans (souvent) consultation des populations (élément qui ne change d'ailleurs pas nécessairement grand chose étant donné l'incommunicabilité fréquente entre les questions des uns et les attentes souvent inexprimables des autres), et la rationalité du projet est celle d'une construction logique, fortement teintée de volontarisme tendu vers un résultat théorique, et qui tient compte d'un certain nombre de réalités dites "objectives" (orientation du site, nature du sol, caractéristiques techniques du bâti, nombre d'éléments humains à y incorporer, mode de financement etc.).

A ce stade, on peut toutefois différencier deux types de projets extrêmement différents.

Les premiers sont de grands projets d'aménagement généraux, qui ont pour objectifs l'installation ou le déplacement de grands équipements structurants, l'amélioration des liaisons, la création de nouveaux espaces aménagés, voire de nouvelles villes. Pour cette catégorie, les effets socio-économiques et culturels induits par le projet, qui dans beaucoup de pays développés font l'objet d'une étude d'impact préalable, ne sont que très peu pris en considération dans les pays en développement, et on étudie très rarement, une fois les projets réalisés, le problème des effets dits "secondaires" sur les populations, et qui portent d'ailleurs si bien leur nom.

Au Maroc, sur les vingt dernières années, aucun grand projet de cette sorte n'a fait l'objet d'une esquisse de scénarios probables des impacts sur la ville, non pas seulement comme entité physique, mais comme entité sociale; quant aux évaluations a posteriori, qui pourraient

permettre, à défaut d'études d'impact, de tirer des conclusions pour le futur, elles restent une denrée rare, et les aspects négatifs qu'elles peuvent mettre en évidence sont généralement mal acceptés par les initiateurs des projets¹.

A cet égard, il est utile de rappeler que, du point de vue du sociologue, et sans vouloir faire du "spécifisme" forcené, la mise en évidence des effets les plus probables des interventions ne répond qu'en partie à des modèles théoriques issus d'une connaissance universelle du social, et procèdent largement des conditions historiques et socio-culturelles particulières qui ne peuvent être seulement postulées ou déduites : l'estimation de leur rôle et de leur poids nécessite une observation humble et minutieuse de cas déjà réalisés dans des environnements culturels et économiques proches, et leur confrontation avec toutes les conditions concrètes de l'intervention à venir. Autrement dit, cela nécessite, plus qu'un simple travail ponctuel, **une attitude évaluative constante basée sur l'observation du réel, et non du théorique ou du projectif idéal...**

Sans ce type d'approche, il est vain, inutile, et même trompeur, de discourir sur les impacts socio-économiques, ou sur les effets sur la population. Cela signifie concrètement qu'il faut, ou bien se donner les moyens d'évaluer réellement les évolutions possibles, ou arrêter de produire des discours-alibis sur la question.

L'attitude un peu cynique qui consiste à ignorer ces effets, en postulant une capacité d'adaptation des populations, ou en se réservant la possibilité d'intervenir lourdement en cas de problèmes très

¹ Les évaluations techniques et financières sont pourtant devenues assez fréquentes. Quant aux rares évaluations d'adéquation sociale, et des perceptions et attitudes des usagers n'ont pas nécessairement servi, dans des cas ultérieurs, à modifier les façons de faire. Trois grands projets ont néanmoins fait l'objet d'évaluations au cours des six dernières années : un PDU, opération d'intégration urbaine du 7^{ème} arrondissement de Rabat, mené par le Ministère de l'Habitat et financé par la Banque Mondiale; une opération d'immeubles sociaux réalisé par la CGI; (Compagnie Générale Immobilière, société semi-publique); un projet de ville nouvelle en extension de Rabat, Ryad, mené par la SAR (société également semi-publique). Les deux premières n'ont eu aucune influence sur les interventions ultérieures menées par les mêmes maîtres d'ouvrage. Pour la troisième, il est prématuré d'en parler.

graves² est à la limite plus cohérente que celle qui fait discourir sur les effets sans se donner les moyens de les appréhender, et sans préparer le terrain des négociations avec les partenaires du projet et le pouvoir politique.

Les seconds sont des projets dont les objectifs déclarés sont des objectifs d'intégration urbaine et touchent en général à des sites d'habitat précaire, ancien ou "illégal".

Parler d'intégration ouvre sur une toute autre dimension que ce que nous évoquons ci-dessus. La prendre comme objectif, c'est automatiquement sous-entendre une image idéale de la ville où chaque "quartier" ou partie de l'espace urbain ne doit pas être isolé, ni fonctionner en autarcie, mais bien être un élément du tout, une des composantes d'un système.

Parler de sous-intégration, et de projet d'intégration signifie alors que ces quartiers ou parties de ville visés par l'intervention ne font pas, en l'état, véritablement partie du "tout" urbain. Or, nombre de ces projets aboutissent à des résultats tout à fait contradictoires par rapport à ceux qu'ils prétendaient obtenir : le cas le plus flagrant est celui de populations pauvres rejetées vers des périphéries encore plus mal "intégrées" que celles dont on prétendait les tirer!

Si l'on exclut le cas d'opérations-prétextes dont l'objectif véritable est la reconquête immobilière d'un lieu relativement central, on peut avancer que le problème de fond que posent en fait ces opérations, c'est la confusion entre le **niveau physique** et le **niveau social** de l'urbain³.

² Lourdemment signifie aussi bien déploiement de force que grands remèdes réparateurs. Quant aux problèmes graves, ils peuvent être de différents ordres et être appréhendés différemment selon les différents acteurs : désaffection, mévente ou non-recouvrement des coûts des opérations, dégradation ou même effondrement d'immeubles, perturbations du marché de l'emploi, crise des transports, délinquance, tensions, incidents, litiges sociaux, voire même émeutes et rébellions

³ Social est entendu ici au sens large.

L'analyse de la ville, et même la perception de l'espace urbain qu'ont la plupart des décideurs et des techniciens, est dominée par le premier niveau, et par un postulat, rarement explicité d'ailleurs, qui veut qu'intégration physique et sociale soient symétriques, simultanées.

Ce postulat conduit à des déductions fausses (comme : une partie non intégrée sur le plan physique n'est forcément pas intégrée sur le plan social non plus) et à des projections aléatoires. (Comme : faisons de l'intégration physique, il en découlera de l'intégration sociale).

Maints éléments de démonstration peuvent être développés pour prouver que le caractère fragmentaire de l'espace des villes des pays en développement **n'a pas nécessairement d'effets symétriques** sur différents niveaux du social aussi divers que les activités, les lieux de la vie urbaine, les modèles d'habiter, le marché foncier, les aspirations, normes et valeurs qui guident les comportements des usagers⁴.

Nous préférons, dans le cas présent, illustrer notre propos par quelques éléments tirés d'un cas concret d'intervention sur un bidonville de Casablanca, qui vient à peine d'être entamé, mais qui réunit toutes les conditions pour casser les dynamiques d'intégration socio-économique qui se sont progressivement mises en place.

Exposé du cas :

- Rapide "histoire" du site et des conditions d'intervention.
- Définition et historique de la mission d'études
- Mise en évidence par l'étude des conséquences à attendre, et fin de la mission.
- Leçon à tirer en termes de méthodologie de projet, en termes de politique de projet.

⁴ La fragmentarité est un thème abordé par un groupe de travail composé de chercheurs de disciplines différentes et dont l'expérience professionnelle a été acquise sur des terrains différents ; ce groupe s'est réuni récemment à Venise (table ronde, Mars 1990). Une tentative de réflexion commune dans le même sens avait eu lieu à l'ORSTOM-Bondy en Mars 1989. Dans les deux cas, l'objectif est de chercher à confronter tissu urbain et tissu social sur ce concept de fragmentarité, et de s'interroger sur leurs relations.

Ce cas n'a évidemment rien d'exceptionnel. On aurait pourtant pu croire qu'à partir des projets de développement urbain et de restructuration des quartiers spontanés initiés dans les années 70, particulièrement sous l'égide de la Banque Mondiale, une nouvelle manière d'aborder le réel et de le prendre en considération se serait mise en place. Il semble que cette transformation des perspectives ait fait long feu, et se soit souvent concrétisée sur le terrain de manière très schématique, voire mécanique, par la seule prise en considération, avec des moyens d'approche et de collecte discutables, du degré de solvabilité des ménages saisi de manière statique et isolée de tout contexte de détermination de ce dernier. (qu'il soit lié directement à l'environnement ou non). Pour le dire plus simplement, on a compté, et souvent mal, et non pas cherché à comprendre⁵.

Les conséquences peuvent être lourdes. **Pour les populations elles-mêmes** bien sûr, mais ce n'est pas toujours un argument valable face à la décision politique. Il paraît toutefois souhaitable qu'une évolution des études socio-économiques vers l'aide à la décision conduise le pouvoir politique à statuer en **connaissance de cause** et pas à partir de perceptions ou de convictions qui peuvent s'avérer totalement fausses.

Mais les conséquences peuvent être très graves également **pour le projet lui-même**. Le manque de clarté dans les objectifs et l'hétérogénéité des différents décideurs et partenaires concernés, conduisent à des blocages plus ou moins graves, qui se traduisent soit par des retards qui ont des répercussions financières sérieuses, soit tout simplement par des non réalisations.

Enfin, **pour la gestion urbaine de manière générale**, le principe de la fuite en avant a des limites. Même dans le cas d'achèvement et donc de réussite physique du projet, celui-ci engendre

⁵ Mal compté signifie tout aussi bien sur-évalué que sous-évalué, ou encore compté autrement...

aussitôt de nouveaux problèmes à résoudre, parfois infiniment plus graves que le premier⁶.

Certaines recommandations pratiques découlent de ces réflexions critiques.

1. Les projets dont l'objectif est l'intégration devraient au minimum se donner les moyens de tenir compte des **différents niveaux** d'intégration dans l'urbain⁷. La non-pertinence des arguments qui s'appuient sur la pression du nombre, et l'urgence d'agir, qui tous deux sont régulièrement avancés pour éviter d'affronter les problèmes dits "qualitatifs" (sic) peut être facilement démontrée en relevant les **durées** consacrées aux études techniques préalables, et au processus infiniment long de la décision, ainsi que les **sommes** considérables qui y sont consacrées en comparaison de ce que pourrait coûter un minimum d'approche socio-économique sensée.

2. Deux attitudes différentes peuvent être développées par rapport aux dynamiques déjà existantes dans et à travers les sites qui font l'objet d'intervention. Le minimum serait d'éviter de les bloquer, voire de les détruire, car si on peut penser a priori qu'elles peuvent se redéployer, autrement et ailleurs, il est tout aussi clair que le délai nécessaire peut être important, et est tributaire d'une appropriation des nouvelles conditions faites aux populations, appropriation qui n'est pas toujours ni évidente, ni facile.

Mais on peut penser à des stratégies plus intelligentes qui s'appuyeraient sur ces dynamiques existantes et en tireraient le meilleur parti instrumental, aux moindres coûts sociaux. La condition en est

⁶ La dernière opération en date a été le déplacement d'un bidonville installé le long d'une voie ferrée, et donc tout en longueur et déplacé quelques centaines de mètres plus loin, vers un territoire communal embryonnaire, sans aucune réflexion préalable, et en reproduisant pratiquement la même "forme" physique. Le développement de ce centre, avant même de se structurer, part déjà avec un problème de taille ne serait-ce qu'en matière d'assainissement.

⁷ En amont, il serait également intéressant d'étudier le bien fondé de tels objectifs. Ceci renvoie à tout le débat théorique sur la fragmentation de l'espace, déjà évoqué.

évidemment d'accepter des solutions parfois transitoires, parfois en retrait sur un certain nombre de normes urbanistiques ou autres⁸.

3. La mise en œuvre de projets conçus et pensés dans cette optique s'éloigne de la recherche de méthodologies "standard" applicables *urbi et orbi*. Elle est au contraire basée sur la recherche constante d'une prévalence du terrain, et d'une tentative, à chaque fois nouvelle selon les données du jeu, de négociation et de transaction entre les différentes logiques des acteurs en présence. Plus encore qu'une modification de procédure, elle nécessite une transformation des attitudes à l'égard du réel.

4. Enfin, la sensibilisation à la prise en considération des dynamiques préexistantes à une intervention ne doivent pas seulement éclairer la conception des projets. En effet, **la réalisation et la gestion sociale sont des moments tout aussi cruciaux dans la vie d'un projet**. Même la conception la plus adaptée à la réalité peut évoluer, une fois en concrétisation, vers des situations nouvelles ou imprévues, qui demandent un suivi et d'éventuelles réadaptations, pour garder le cap ou décider d'en changer.

Une fois réalisé, on sait qu'il sera approprié d'une manière ou d'une autre par les usagers, et les travaux déjà réalisés sur les mécanismes d'appropriation dans les sociétés où les références et normes qui lient espace et société, montrent que quel que soit l'arsenal juridique et réglementaire, quelle que soit la contrainte, ces mécanismes sont plus forts parce qu'ils ont cette capacité d'adaptation, de contournement, de reformulation propres aux dynamiques qui les sous-tendent, elles mêmes portées par un sentiment profondément enraciné de "droit à la ville" qu'on retrouve même chez les plus défavorisés.

⁸ Mais il faut rappeler que les normes sont avancées au moment du projet et rarement atteintes par la suite. Ou encore, les normes sont respectées sur un bâtiment ou une opération qui se retrouve immergés dans un environnement où elles ne le sont pas.

VERS UNE MUNICIPALISATION DE LA GESTION DU SOL URBAIN EN REPUBLIQUE POPULAIRE DU CONGO : CAS DE LOUBOMO.

N'GUEMBO Joseph
Maître-Assistant,
Université Marien Ngouabi
BRAZZAVILLE

Le développement urbain est un phénomène universel, mais récent en Afrique sub-saharienne. Universel parce qu'aucun pays du monde n'ignore l'urbanisation. Récent parce qu'il date, pour beaucoup de pays d'Afrique Noire, d'après les indépendances. Il s'apprécie partout par une augmentation du nombre d'habitants sur un espace bâti de plus en plus grand, de plus en plus contrasté ; il s'apprécie aussi par l'augmentation des charges publiques et privées relatives à la création des meilleures conditions et cadres de vie pour l'habitant ; il se mesure enfin par l'ampleur des problèmes (nuisances, pollutions, promiscuité, logements, emplois, transports...) qui s'y posent avec de plus en plus d'acuité.

Cette croissance rapide à multiples facettes a fait du Congo le pays le plus urbanisé en Afrique au Sud du Sahara avec un taux d'urbanisation de 62% : 24 localités de plus de 5.000 habitants regroupant 1.166.392 individus (RGPH-1984), dont six communes urbaines (Brazzaville, Pointe Noire, Loubomo, Nkayi, Mossendjo, Ouessou) qui totalisent à elles seules 992.097 habitants, soit près de 52% de la population totale du pays. Actuellement le problème se pose en termes de gestion ou de maîtrise du développement spatial des cités.

Cette maîtrise passe par un certain nombre de mesures juridiques, réglementaires, administratives et politiques élaborées à cet effet. Au Congo, ce cadre juridique et réglementaire existe mais les pratiques sur le terrain ne semblent pas s'y référer : les grandes villes comme Brazzaville et Pointe Noire croissant tellement vite que les responsables municipaux ont fini par adopter des attitudes tout à la fois

défaitistes et ambiguës, en dépit d'une certaine volonté déclarée mais irréaliste tant les problèmes sont complexes, de modifier le cours des choses.

Loubomo, troisième ville du Congo, avec un taux d'accroissement annuel de 5,13% semble sortir du lot en prenant des initiatives locales (délibérations par exemple), tout aussi encourageantes mais insuffisamment mûries, pour une meilleure gestion de la ville.

Dans le cadre de cet exposé, il nous a paru nécessaire de préciser, préalablement, les termes du problème de la gestion urbaine en République Populaire du Congo pour mieux situer et comprendre, par la suite, l'"originalité" de la politique de gestion foncière mise en œuvre par la municipalité de Loubomo afin de maîtriser le développement urbain.

I. PROBLEMATIQUE DE LA GESTION URBAINE AU CONGO.

La question de la gestion urbaine en République Populaire du Congo revêt un double aspect de toute évidence contradictoire : d'une part, il y a une volonté déclarée de bâtir des villes dignes de ce nom, donc de diriger et de maîtriser leur croissance; d'autre part, cette volonté manifeste, matérialisée par un ensemble de textes législatifs et réglementaires relatifs à l'organisation et à la gestion du développement urbain, ne semble pas avoir prise sur ceux qui sont appelés à les appliquer. A cela, on peut trouver deux raisons : la lourdeur et la lenteur des transformations législatives, d'une part, et l'absence de véritable politique foncière adaptée à chaque ville, à chaque espace et réalité socio-économique, d'autre part.

A. Les velléités des pouvoirs publics dans l'impasse.

L'urbanisme congolais se caractérise par deux tendances bien distinctes : la tendance coloniale, normative et ségrégative, et la tendance actuelle largement influencée par l'option socio-politique du pays. Considérés comme substrat de l'aménagement et de l'organisation des villes, ces deux tendances transparaissent dans la structure de nos grandes villes.

La première tendance est amorcée à partir de la diffusion du décret du 28 mars 1899, relatif au régime de la propriété foncière au Congo français. Dans son esprit, ce dispositif législatif est une codification du mode d'acquisition des terrains et d'affectation du titre de propriétaire foncier par la procédure de l'immatriculation. Ce qui, naturellement, est venu "bousculer" les coutumes et us locaux, pour ce qui concerne l'acquisition, la conservation et la transmission des biens, sans les modifier fondamentalement : dans la logique du droit coutumier, la terre appartient au clan ou au lignage. D'autres textes ont suivi. Mais cette évolution s'est effectuée sans changement du contenu juridique jusqu'en 1945. En effet, à cette date, fut promulguée l'Ordonnance n° 45/1423 du 28 juin 1945 relative à l'urbanisme aux colonies. Auparavant, l'arrêté n° 1344 du 7 juin 1941 donnait le ton de la politique urbaine coloniale : des projets d'aménagement, d'embellissement, d'extension des centres urbains de plus de 10.000 habitants furent élaborés. Parmi les obligations de ces plans figurent les affectations des terrains, des zones résidentielles. Les aspects architecturaux, esthétiques et hygiéniques sont alors pris en compte. Toutes les dispositions votées entre 1945 et 1956, modifiées et complétées, ont été maintenues jusqu'en 1958, date à laquelle fut promulguée la délibération n° 75/58 du 19 juin 1958 portant organisation du régime domanial au Territoire du Moyen-Congo. Ce texte, comme le décret n° 55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en A.O.F. et en A.E.F., organisait une appropriation individuelle des terrains urbains sous le contrôle strict de la puissance publique, laquelle se réservait la possibilité d'exproprier pour cause d'utilité publique... En somme, n'eussent été ses aspects ségrégatifs qui expliquent la dualité des espaces des villes coloniales et l'inégale répartition spatiale et qualitative des équipements sociaux, cette réglementation coloniale a su, néanmoins, contenir la croissance urbaine.

La seconde tendance de l'urbanisme congolais débute avec la proclamation du Socialisme scientifique comme doctrine socio-économique de l'Etat. Ce changement du régime se traduit par l'abolition des lois antérieures et la promulgation des nouvelles s'inspirant largement des premières et, plus tard, de la Constitution de 1969. Pour mémoire, nous citerons :

- Décret n° 64/181 du 28 mai 1964 relatif au permis de construire, complété par la Circulaire n° 246/MTP du 6 octobre 1965 relative aux modalités d'application du

Décret n° 64/181. Ce décret impose l'obtention d'un permis de construire à l'ensemble des constructions neuves, quel que soit leur usage.

-Loi n° 52/83 du 21/04/83 portant code domanial et foncier en République Populaire du Congo. Complétant la Constitution du 8 juillet 1979, elle stipule en son titre III:

Art. 1: La terre est, sur toute l'étendue du territoire de la République Populaire du Congo, la propriété du peuple représenté par l'Etat.

Art. 2: La présente Loi abolit tous les titres fonciers obtenus antérieurement selon les règles du Code Civil ou selon le régime de l'immatriculation, ainsi que les droits fonciers coutumiers. (...)

Art. 6: L'occupation et la gestion du domaine foncier donnent lieu au paiement d'une redevance dont les modalités sont déterminées par la loi de finances sous réserve des exceptions prévues à l'article 100 (ci-dessous) ou d'une exonération accordée par l'autorité compétente...

-Loi n° 021/88 du 17 septembre 1988 sur l'aménagement et l'urbanisme, précisant les pouvoirs de l'Etat et des collectivités décentralisées : "l'organisation spatiale, la planification et l'aménagement sont du ressort de l'Etat et des collectivités décentralisées".

C'est au Ministère de l'Equipeement chargé de l'Environnement qu'incombe les tâches d'aménagement spatial, de construction, de l'urbanisme, du cadastre, de la topographie. Il est, de ce fait, chargé d'exécuter la politique du Parti et du gouvernement en matière de routes, de construction, d'urbanisme et d'habitat au Congo, sans laisser l'initiative aux municipalités et collectivités locales, tant la tutelle de l'administration centrale est incontournable.

En dépit de l'existence des textes et des structures par lesquels l'Etat a manifesté, en plusieurs occasions, sa volonté de reprise de l'ensemble des droits fonciers, la plupart des grandes villes congolaises sont façonnées ou presque par des promoteurs fonciers privés. La puissance publique s'en inquiète mais laisse faire. La lenteur des transformations législatives, et peut-être aussi l'absence de textes

d'application des différentes lois ou d'une police foncière, expliquent la survivance de certains droits de la coutume ou de vagues droits d'occupation reconnus par un décret de 1938 et la délibération de 1958, représentant aujourd'hui une force sociale et politique défiant tous les gouvernements depuis 1969.

B. Les pratiques sociales de la gestion du sol urbain.

En raison de la lourdeur et de la lenteur des transformations législatives et, surtout, en l'absence d'une politique foncière adaptée à chaque ville ou municipalité, les villes courent à l'anarchie. Les lotissements coutumiers se multiplient un peu partout; les cases poussent dans l'indifférence totale aux textes réglementaires.

Dans l'esprit de la loi n° 021/88 du 17/9/88, le plan d'urbanisme de détail vaut, en totalité ou en partie, s'il le déclare expressément, plan de lotissement du domaine populaire ou du domaine privé de l'Etat et des Collectivités décentralisées après bornage par les services du Cadastre. Mais, ceux-ci, sollicités à titre individuel par les possesseurs coutumiers et les autres tenanciers, moyennant un lopin de terre, exécutent des lotissements quasi-illégaux, parce que, le plus souvent, non conformes aux plans d'urbanisme officiels. Parfois, ce sont les promoteurs fonciers eux-mêmes qui opèrent sur le terrain par simple jeu d'imitation, mettant, en définitive, l'autorité devant un fait accompli.

Tous compte faits, la ville a toujours précédé son organisation réelle, et le retard accumulé est si important que toute volonté d'aménagement est émoûssé par l'ampleur des tâches à exécuter : sous-intégration physique, sous-équipement, érosion catastrophique...

Depuis près de vingt ans, les urbanistes, les aménageurs et les responsables des villes du Congo se trouvent devant une tâche redoutable : ils ont à gérer une croissance urbaine sans précédent alors que le pays fait face aux priorités le développement économique national. C'est par rapport à cette situation on ne peut plus dramatique que certaines municipalités, comme Pointe Noire et Loubomo, mettent en œuvre des expériences individualisées adaptées aux réalités socio-spatiales de chaque ville.

II. L'EXPERIENCE DE LA MUNICIPALITE DE LOUBOMO

La maîtrise du développement urbain passe par un certain nombre de mesures administratives, techniques, juridiques réglementaires et financières, susceptibles de "phagocyter" les agents destructeurs de l'harmonie urbaine. Ces mesures, complexes et lentes à mettre en place, se résument dans la mise sur pied des services adaptés compétents dans tous les domaines de la gestion urbaine sous toutes ses formes technique, juridique, financière, etc. Si Loubomo n'est pas parvenue encore à ce niveau de perfection, son expérience semble cependant améliorer, à tout le moins, la gestion du devenir urbain par une meilleure gestion du domaine foncier.

A. Les formes de la gestion du sol urbain à Loubomo

La gestion du sol urbain suppose la maîtrise des mécanismes de fonctionnement du marché foncier et, dans le cas du Congo, des mesures courageuses qu'autorisent pourtant certains textes en vigueur.

1. Cadre juridique et réglementaire de la municipalisation de la gestion du sol urbain.

Située à quelque 168 km au nord-est de Pointe Noire et à 342 km à l'ouest de Brazzaville, Loubomo (ex-Dolisie) est née en 1934 de la conjonction du rail. C'est en effet lors de l'inauguration du C.F.C.O.¹ que le Gouverneur Général Antonetti décida de donner à la gare de Loubomo le nom de Dolisie, en hommage à Albert Dolisie, un des compagnons de P. Savorgnan de Brazza. Elle doit aujourd'hui son développement à sa situation exceptionnelle à un carrefour de routes vers le Gabon par Kibangou (R.N. 3 de 228 km), vers le Cabinda par Kimongo (73 km), vers Brazzaville et Pointe Noire (R.N. 1) et au Chemin de Fer Congo-Océan, d'une part, et à ses fonctions politico-administratives, d'autre part : sa population est passée de 432 hab. en 1949 (30 en 1934) à 7.243 en 1951, 14.000 en 1961; en 1974 elle a atteint 28.577 hab. et dépasse actuellement les 60.000 âmes.

¹ Chemin de Fer Congo-Océan.

Troisième ville du Congo, Loubomo est, depuis 1958 (décret du 29/7/58), Commune de plein exercice. Elle est dotée, de ce fait (en théorie!), de la personnalité morale et de l'autonomie financière (Ordonnances n°17/73 du 4/6/73 et n° 20/77 du 6/6/77 portant organisation et fonctionnement des communes; Ordonnance n° 12/79 du 10 mai 1979, complétée par la loi 45/81 du 6/11/81 portant décentralisation des pouvoirs des collectivités locales), et administrée par un organe délibérant élu, le Conseil municipal, et un organe exécutif, le Comité exécutif dirigé par le Maire (Ordonnance n° 20/77 du 6/6/77 portant organisation et fonctionnement des communes).

Cette décentralisation administrative et financière, pourtant nécessaire à la planification et l'aménagement urbains -en ce sens qu'elle responsabilise les collectivités locales en leur confiant les projets locaux-, permet de mieux adapter les actions municipales aux besoins exprimés par la population, soulage le fardeau imposé au budget national et renforce par là l'efficacité des autorités municipales pour lesquelles la tutelle de l'administration centrale représente un handicap sérieux, une telle décentralisation n'est pas encore effective.

2. Le lotissement

Sans être une application à la lettre des règles spécifiques de lotissement comportant des études physiques, humaines et techniques (plan d'intégration au plan existant, études de faisabilité déterminant les coûts sociaux, financiers et techniques) très détaillées -ce qui est excusable à plus d'un titre- le lotissement du domaine municipal à Loubomo est, à tout le moins, le fait de la municipalité elle-même. Les points forts de cette planification du domaine bâti sont :

a) Une programmation rigoureuse des lotissements (tous les deux ans) pour satisfaire une demande populaire de plus en plus importante dans une ville de près de 60.000 habitants et permettre à la municipalité et aux services publics, la Société Nationale de Distribution d'Eau (SNDE), la Société Nationale d'Electricité (SNE) et l'Office National des Postes et Télécommunications (ONPT) de viabiliser et d'équiper les nouveaux lots (ce qui n'est pas toujours le cas par manque de moyens d'investissement pour toutes ces sociétés)...

b) L'exécution des opérations de lotissement par les services du Cadastre après approbation du dossier technique (plan de lotissement et cahier des charges) par les services techniques de la Mairie.

c) L'attribution des lots par une Commission d'Attribution élargie au Conseil Populaire Communal, représentant du peuple, qui examine toutes les demandes et s'efforce de les satisfaire dans la mesure du possible. Pour acquérir un terrain, il faut adresser une demande manuscrite au Maire qui, avant de convoquer la Commission d'Attribution, réunit le Conseil Technique composé des services du Cadastre, de la Direction Régionale de la Construction, de l'Urbanisme et de l'Habitat (DRUCUH), de la SNDE, de la SNE et de l'ONPT, qui se prononce sur les plans de lotissement. La disponibilité des terrains est prononcée par voie de publicité. Tout acquéreur devra alors, s'il le peut, verser un acompte librement fixé, mais égal ou supérieur à 10% du montant de la parcelle; ceux qui versent cette caution sont prioritairement servis lors de l'attribution. Toutefois, et dans la mesure des disponibilités, toutes les demandes doivent être satisfaites, avec possibilité d'échelonner le paiement sur deux ou trois mois et obligation de donner une avance sur le prix réel de la parcelle occupée.

d) La délivrance des titres et documents fonciers : le livret de propriétaire, le permis d'occuper (par la Mairie), l'autorisation de construire (par la DRCUH). Ce dernier document est accordé après examen technique du dossier relatif au projet de construction envisagé par l'intéressé. Les personnes qui ne se soumettent pas à ces exigences sont passibles de sanctions sévères (destruction du bâtiment) et d'une amende de 50.000 F CFA ou plus.

Ainsi, contrairement à ce qui se passe à Brazzaville et à Pointe Noire, où les lotissements et les opérations d'attribution relèvent presque exclusivement des possesseurs fonciers coutumiers -quitte à régulariser la situation au niveau de l'administration municipale plus tard- Loubomo peut se vanter d'une gestion du développement urbain exemplaire. On reproche encore à cette gestion l'irrationalité dans l'affectation des lots (on réserve encore très peu d'espace à l'implantation des futurs équipements) et aussi un certain laxisme de l'autorité municipale qui n'hésite pas à désaffecter une emprise d'équipement réservée.

3. La formation des prix du sol urbain

Après la valse des prix fixés à la tête du client ou sur un "coup de tête" de l'autorité municipale, le Maire de Loubomo a opté pour une solution plus politique que scientifique : l'unification ou l'uniformisation du prix du mètre carré de terrain sur toute l'étendue de la ville.

Jusqu'en 1985, les prix des terrains dépendaient de la zone urbaine et du vendeur. Dans les quartiers populaires, la parcelle revenait nettement moins cher (10.000 à 50.000 F.CFA) qu'au centre-ville (ex. ville blanche). De toute évidence, cette distinction favorisait ce que les autorités municipales ont perçu comme une ségrégation sociale de l'espace urbain, d'autant que seuls les riches acquéraient la parcelle au centre-ville, les autres étant renvoyés dans les quartiers populaires périphériques. Cette distinction des prix n'était pas du tout forfuite. Les prix obéissaient grossièrement à de nombreux critères spécifiques : accessibilité, proximité des équipements, environnement social, qualité de terrain, etc. Mais, dans un pays qui prône l'égalité des individus, qui combat les disparités sociales (socialisme oblige!), la municipalité a cru bon de faire table rase des "considérations bourgeoises de l'espace urbain" (de l'expression même des autorités municipales), c'est-à-dire des critères scientifiques de la formation des prix du sol. En 1985, la Délibération n°006/CL/CE/85 portant modification des taux des cessions domaniales dans la commune de Loubomo, est venue abroger toutes les dispositions antérieures, organisant le marché foncier. Il n'a plus été question de vendre un terrain à usage d'habitation à 50 F.CFA/m² dans les quartiers populaires, et à 150 F.CFA/m² au centre-ville. Désormais tous les quartiers se valent : le mètre carré revient partout à 437,5 F.CFA, quels que soient la qualité de terrain et son emplacement dans le périmètre urbain de Loubomo. A ce prix viennent s'ajouter les taxes de régularisation des droits d'occupation qui se décomposent de la manière suivante :

- taxe de cession domaniale	20.000 F.CFA
- taxe de délimitation	15.000 F.CFA
- livret de propriétaire	3.500 F.CFA
- permis d'occuper	1.500 F.CFA
soit une somme globale de	40.000 F.CFA

Des mesures d'accompagnement ou préexistantes soutiennent cette "homogénéisation" des prix du mètre carré de terrain : habilitation des dispositions du décret n° 64/181 du 28 mai 1964 sur le permis de construire, application des lois n° 021/88 du 17/9/88 sur l'urbanisme et l'aménagement, et n° 52/83 du 21/4/83 portant code domanial et foncier en République Populaire du Congo.

Réalisme ou démagogie ? Nous n'allons pas en discuter ici. Il convient néanmoins de saluer le courage des autorités municipales de Loubomo. Le laxisme caractérisé de certaines municipalités ou du pouvoir central en matière d'urbanisme, d'aménagement, de sauvegarde et de protection de l'environnement, est un problème qui mérite toute une tribune à l'échelon national.

B. La "fausse note" vient du District de Louvakou

Contrairement à la pratique foncière de la municipalité de Loubomo, le District voisin de Louvakou avait perpétué une forme d'anarchie foncière dans l'agglomération. Dans les quartiers relevant de son administration, jusqu'en 1985 (Tsila, Tsatou-Mmeya, Tahiti, Pinaré), les terrains étaient vendus par des particuliers (à Tsila et Tsatou-Mmeya). Le pouvoir local, c'est-à-dire le District, ne percevait qu'entre 500 et 2.000 F.CFA par acquéreur pour l'établissement du livret de propriétaire et du permis d'occuper. Ce laisser-aller s'est traduit, sur le plan spatial, par une forme d'urbanisation anarchique, perçue comme une "fausse note" dans l'harmonie cadastrale du domaine bâti de la ville de Loubomo : rues mal tracées, parcelles de dimensions diverses et aux configurations fantaisistes, sous-équipement inquiétant, etc.

C'est pour couper court à cette pratique que le Ministère de l'Administration du Territoire et des Pouvoirs Populaires a fini par étendre l'autorité du Maire sur les quartiers Tsila, Tahiti, Pinaré, Tsatou-Mmeya, étant donné la proximité des deux entités administratives, la municipalité de Loubomo et le district de Louvakou. A présent, le problème se pose en termes de réorganisation de la trame urbaine, d'équipement en eau, électricité et en voirie praticable dans ces quartiers périphériques. En somme, depuis la Délibération de 1985 et la décision qui intégra dans la Commune les quartiers anciennement administrés par

le District de Louvakou, la ville de Loubomo se bâtit dans un certain ordre, sans contrainte foncière.

La maîtrise du développement urbain exige imagination constructive, ingéniosité et pragmatisme de la part des autorités municipales, des aménageurs, des urbanistes. L'existence d'institutions locales possédant un personnel qualifié et des ressources financières suffisantes pour fournir les services nécessaires, la responsabilisation des autorités locales en leur laissant l'initiative de création et de gestion des opérations d'aménagement, et, corrélativement, l'abandon de la tutelle de l'administration centrale, représentent les solutions au problème de la gestion du développement urbain.

Loubomo, petite ville de 60 000 âmes à peine, a su tirer son épingle du jeu en adoptant une stratégie de contrôle du développement urbain adaptée à la fois aux textes en vigueur à l'échelle nationale et aux réalités physiques et sociales locales. Sans être un modèle original, scientifiquement soutenable ou défendable, Loubomo offre cependant un exemple de planification urbaine dans un pays où les villes se construisent elles-mêmes.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.

GRANELLE J.J. 1971 : Le prix du sol en site urbain, in : *Colloques nationaux du CNRS*, Toulouse, 1er-3 Juin 1971, pp. 192-203.

Ministère des travaux Publics, de l'Urbanisme et de l'Habitat 1982 : Plan Directeur d'Urbanisme de Loubomo, CRETH-MUHC, Brazzaville.

VENNETIER P. : Nature et aspects de la croissance urbaine périphérique à Loubomo; *Cahiers d'Outre-mer...*

LA MAITRISE DU DEVELOPPEMENT URBAIN EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : LE CAS DU TOGO

NYASSOGBO G. Kwami
Département de Géographie
Faculté des Lettres et
Sciences Humaines
Université du Benin LOME

La croissance rapide des villes et les disparités villes-campagnes qu'elle engendre¹, ainsi que l'inégalité de cette croissance qui se concentre de plus en plus sur les capitales, sont des phénomènes banals auxquels l'africain moyen fait peu attention. Pourtant, ce sont des "casse-têtes" pour les responsables politiques et les planificateurs. Comment ne pas s'inquiéter de ces villes qui croissent annuellement de 5 à 15% et qui concentrent, dans la plupart des cas, entre 10 et 25% de la population totale et plus de la moitié de la population urbaine de leur pays respectifs ? Cette forte concentration humaine, doublée de la concentration politique et administrative, économique, financière, sociale et culturelle, constitue une menace politique évidente qui passe de moins en moins inaperçue. Par les hommes et les biens qu'elles drainent de toutes les régions, ces villes macrocéphales stérilisent les pays qu'elles dominent sans partage, à l'image de la centralisation du pouvoir en Afrique subsaharienne.

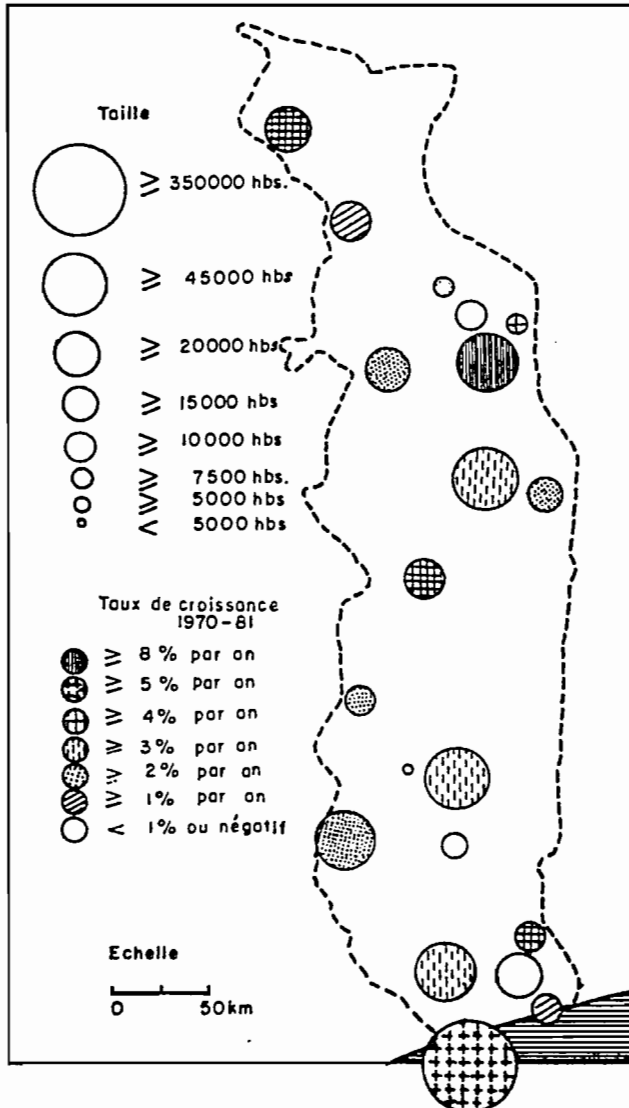
La prise de conscience de ces phénomènes a donné naissance, un peu partout, à des politiques nationales de régionalisation, avec la création de régions dotées chacune d'un chef-lieu. Dans certains cas, s'est manifestée la volonté politique de bipolarisation de la vie nationale, marquée par la création d'un second pôle, afin de rééquilibrer la dynamique urbaine et le développement national.

¹ G.K. NYASSOGBO : Quelques aspects des disparités villes-campagnes en Afrique Noire, in : La Dépendance de l'Afrique et les moyens d'y remédier. Actes du Congrès International des Etudes Africaines de Kinshasa. ACCT-Berger-Levrault, Paris 1980 pp. 195-201.

Au Togo, la mise en place de régions administratives au lendemain de l'indépendance et la volonté politique de promouvoir la ville de Kara comme second pôle national au Nord du pays, sont destinées à rompre avec le système unipolaire né à l'époque coloniale et à contrebalancer le poids prépondérant de Lomé, la capitale. Atténuer la cassure en deux du pays, conséquence de la mise en valeur sélective menée par la colonisation, est également un objectif de la tentative de rééquilibrage de la vie nationale. **Quel est le processus de cette politique de rééquilibrage ? Quels en sont les résultats provisoires ?** Avant de répondre à ces questions, une brève présentation de l'armature urbaine du Togo est nécessaire² (Fig. n°1).

² Y. MARGUERAT : l'armature urbaine du Togo. Collection Etudes et thèses. Paris 1985, 166 pages. Voir également K. NYASSOGBO : l'urbanisation et son évolution au Togo. Cahier d'outre-Mer, n°146, Avril-Juin 1984, pp. 136-158.

Fig.1 : LES VILLES DU TOGO EN 1981



Source : K.GOZO: Composition et distribution géographique de la population togolaise. Analyse des données du Recensement général de la population et de l'habitat, Novembre 1981. Ministère du Plan et des Mines, Direction de la Statistique, Lomé 1989. P. 59

I. UNE ARMATURE URBAINE DOMINEE PAR LOME, LA CAPITALE

l'armature du Togo est caractérisée, comme partout ailleurs en Afrique subsaharienne, sauf à de rares exceptions, par le poids prépondérant de la capitale, Lomé, sur un semis de centres plus ou moins urbains, relais de l'administration fortement centralisée. Cette situation est un héritage légué par la colonisation.

A. Un héritage colonial

Le choix de Lomé en 1897 comme capitale du Togo allemand, après Baguida qu'elle a entièrement absorbée aujourd'hui, et Zébé, à 45 km à l'Est, joua un rôle important dans l'évolution de cette ville. Déjà "paradis fiscal" pour les commerçants européens et locaux³, Lomé se vit dotée d'infrastructures et d'équipements destinés à faire d'elle le nouveau siège du pouvoir colonial. Les voies de communication et de transport reçurent la priorité. Déjà, en 1913, le chef-lieu de colonie devint "le nœud obligatoire de tous les échanges maritimes, ferroviaires et routiers"⁴. Dès 1900 un wharf en bois y fut construit, éliminant ainsi Aného du trafic international qu'elle monopolisait jusque-là, avec la fermeture définitive de sa rade en 1909. Les trois lignes de chemins de fer, doublées chacune d'une route, furent achevées entre 1905 et 1913. La ligne du centre fut prolongée d'Agbonou jusqu'à Blitta, "la terminus provisoire" à 270 km de Lomé⁵, en 1933.

Les activités commerciales furent favorisées par le développement des infrastructures de communication et de transport. Déjà, en 1906, sur 17 firmes dans le Togo allemand, on en dénombrait 12 à Lomé, et seulement 5 dans le reste de la colonie : 4 à Aného (l'ancienne capitale) et 1 à Kété-Kratchi dans le Ghana actuel⁶.

³ Voir les nombreux travaux de Marguerat sur l'histoire de Lomé.

⁴ Y. MARGUERAT : l'armature urbaine du Togo, p. cit. p. 24.

⁵ La crise de l'entre-deux-guerres fit arrêter la voie ferrée à Blitta, d'où elle n'a plus jamais bougé jusqu'ici.

⁶ Y. MARGUERAT, op. cit. p. 24.

Les français renforcèrent cette situation après le départ des allemands, au lendemain de la première guerre mondiale. L'unique lycée du pays fut construit à Lomé, dotée de centres de santé, dont le nouvel hôpital de Tokoin construit au début des années 50. La future capitale était le seul centre à être desservi par voie aérienne, à partir des années 50 également. Lomé avait déjà, avant l'accession du Togo à la souveraineté internationale, tous les caractères d'une cité macrocéphale, toutes choses égales par ailleurs.

B. Lomé, une ville macrocéphale

La macrocéphalie est perçue, en Afrique subsaharienne, dans la conscience collective, comme un phénomène banal et normal. Quelques faits suffiront pour décrire le cas togolais jusqu'en 1970, période à laquelle la volonté politique de promouvoir un second pôle national est née.

L'accession des pays d'Afrique tropicale à l'indépendance a nécessité d'importants efforts d'équipement pour asseoir et consolider cette souveraineté. Les nouvelles capitales étaient de véritables chantiers au cours de cette période d'euphorie politique. La construction de palais présidentiels, d'immeubles devant abriter les ministères, les assemblées, les représentations diplomatiques, celle d'hôtels et la création de nouveaux services renforcèrent au début des années d'indépendance le poids prépondérant des capitales sur les autres villes. La concentration du pouvoir politique et administratif a eu pour effet de renforcer les autres formes de pouvoir : démographique, économique et financier, social et culturel.

Capitale politique et administrative, Lomé est donc également la capitale économique et financière. La presque totalité du commerce (près de 80%) et près de 95% des entreprises industrielles s'y sont implantées. De ce fait, grâce à son port en eaux profondes et à son aéroport international, le seul à être desservi par les compagnies commerciales, Lomé est la seule ville qui exporte, importe et redistribue les marchandises dans tout le pays. Aucune banque n'a son siège en dehors de la capitale. La répartition des salaires distribués par l'Etat, le plus gros employeur du pays en mars 1967, donne une idée de la

concentration du pouvoir économique et financier dans la capitale⁷. Sur un total de 219.433.000 F.CFA à répartir à travers tout le territoire, elle détenait 129.482.000 F CFA, soit 59% de l'ensemble. Kpalimé, au troisième rang pour sa population, suivait très loin derrière avec une masse salariale de 3.251.000 soit 1,4%; venaient ensuite, presque à égalité avec Kpalimé, Sokodé, demeurée jusqu'ici deuxième agglomération pour sa population, avec 3.244.000 F.CFA (1,47%), Aného 2.295.000 F.CFA (1,14%). Les autres communes urbaines⁸ (Atakpamé, Tsévié et Bassar) totalisaient 4.721.000 F, soit 2,15% de toute la masse salariale distribuée en mars 1967.

La répartition des équipements scolaires et sanitaires donne à peu près la même tendance. Pendant longtemps, le seul établissement d'enseignement qui formait jusqu'au baccalauréat était le lycée Bonnacarrère. Plus de 50% des médecins, pharmaciens, dentistes et de l'ensemble du personnel de santé travaillent à Lomé, où les possibilités de soins payants sont beaucoup plus nombreuses qu'ailleurs. Les nombreuses possibilités de promotion individuelle ou collective ont accéléré les mouvements migratoires vers la capitale, avec tout le poids démographique que cela entraîne.

Au premier recensement national de 1960, avec ses 79.646 habitants, Lomé abritait 5,1% de la population de tout le pays. A la même époque, sa population représentait plus de la moitié de celle de l'ensemble des sept communes, soit 53%. une dizaine d'années plus tard, en 1970, au second recensement, les pourcentages respectifs étaient les suivants : 9,9% et 63,9%. En 1960, la deuxième ville Sokodé (124.877 habitants) était 4,9 fois moins peuplée que la capitale, elle-même 6,2 fois plus peuplée que la troisième ville, Kpalimé (11.902 habitants). En 1970, il fallait 6,6 fois Sokodé (30.727 habitants) et

⁷ Enquête sur les agents de l'Etat et des collectivités locales et para-publiques. Direction de la Statistique, Lomé 1973.

⁸ Etaient considérée comme population urbaine celle des sept Communes définies à l'époque coloniale française : Lomé, Aného, Tsévié, Kpalimé, Atakpamé, Sokodé et Bassar. Aujourd'hui, tous les chefs-lieux de préfectures sont des communes. (Décret du 23 Juin 1981).

9,7 fois Kpalimé, au troisième rang (20.308 habitants) pour égaler Lomé qui abritait 192 700 âmes.

Entre 1960 et 1970, Lomé a crû économiquement et démographiquement, ainsi que dans les autres secteurs de la vie nationale, plus rapidement que les autres centres urbains et que l'ensemble du pays. La macrocéphalie, sans atteindre celle des grandes cités comme Abidjan ou Kinshasa, s'affirme de plus en plus, d'une décennie à l'autre. Cette croissance urbaine crée des déséquilibres, stérilise les autres régions, en monopolisant la plus grande partie des investissements. C'est pour tenter de rétablir une sorte de justice sociale et d'équilibre entre les centres urbains et les régions, que les pouvoirs publics décidèrent vers la fin des années 60, de créer un second pôle de développement pour contrebalancer la prépondérance de Lomé et atténuer également la cassure Sud-Nord du pays. Il s'agitssait donc de maîtriser la croissance de Lomé.

II. LA NECESSITE D'UN SECOND POLE : KARA.

La volonté politique de rompre avec le système unipolaire explique fondamentalement la croissance rapide de Kara, au Nord du pays, choisie comme second pôle national. Pour bien suivre cette évolution et les profondes transformations subies par cet ancien petit village, l'évocation de son passé est nécessaire.

A. Situation et site

Située à 400 km de Lomé sur l'axe routier qui va au Burkina Faso et à 1°15 de longitude Est et 9°35 de latitude Nord, Lama-Kara, devenue depuis 1981 Kara⁹, est une création allemande. Vers 1900, afin de résoudre le problème d'eau qui se posait au village de Lama-Kèdèngda, actuel village de Lama-Bas à côté de la ville, l'administration coloniale décida le transfert de la population sur les rives de la rivière Kara. Devant la réticence de la population, des "volontaires" furent

⁹ Par Décret (81/09 du 23 juin 1981 Lama-Kara est devenue Kara.

désignés. Le premier noyau s'installa sur la rive gauche au Sud, aujourd'hui quartier du Chef¹⁰.

La situation géographique de ce village nouvellement fondé le prédestina à un rôle administratif. Les allemands en firent un petit centre avant la première guerre mondiale. mais c'est à partir du 2 mars 1945 que Lama-Kara affirma son autorité administrative en devenant chef-lieu de subdivision, dépendant encore de Sokodé. Puis, le 9 août 1950, elle devint chef-lieu du cercle du même nom, placé sous l'autorité directe du Commissaire de la République. Après les quatre régions administratives mises en place en Février 1960¹¹, celle de Lama-Kara vit le jour en 1965, avec comme chef-lieu Lama-Kara, en même temps chef-lieu de la circonscription du même nom. Comme pour Dapaong, dans la région des Savanes¹², l'administration demeure le moteur principal de l'urbanisation de Kara.

B. Kara, une évolution rapide depuis 1960.

Durant les premières années de l'indépendance, Lama-Kara malgré son rôle administratif était encore un modeste village. Ce chef-lieu de circonscription administrative ne comptait que 2.875 habitants au premier recensement national en 1960, alors qu'à la même époque, Lama-Kpèda-Bas, du même canton comptait 3 191 habitants. Il occupait

¹⁰ B.K. BALI : La croissance urbaine de Kara. Mémoire de Maîtrise, Université du Bénin, Département de Géographie, Lomé 1983. 103 pages rénéo. Lama-Kara vient de Lama (clan des Lama) et de Kaaya, qui veut dire "ne pas nager", "ne pas franchir" (Kaa = négation et ya = nager), en raison du lit rocheux de la rivière dont la traversée présente des risques. C'est la déformation de Lama-Kaaya qui a donné Lama-Kara (BALI).

¹¹ Région Maritime, Chef-lieu Lomé, région des Plateaux (Atakpamé), région Centrale (Sokodé), région des Savanes (Dapaong).

¹² K. NYASSOGBO : l'essor d'une ville secondaire à l'extrême Nord du Togo : Dapaong. Communication aux 6èmes journées Géographiques de Côte-d'Ivoire. Man, 12-17 février 1990.

le dernier rang parmi les 16 chefs-lieux pour sa population¹³. Le second recensement de 1970 permit de dénombrer 10 087 habitants dans la ville, soit 3,5 fois la population de 1960. Du dernier rang dix ans plus tôt, elle se hissa au 11ème parmi les centres administratifs, soit plus de 10% de croissance annuelle, la plus élevée du pays. Onze ans plus tard, en 1981, la ville abritait 28.902 âmes, ravissant la troisième place à Kpalimé, rétrogradée d'un rang avec ses 28.262 habitants. La population a été multipliée par 2,9 entre 1970 et 1981. Malgré un léger fléchissement, son taux d'accroissement annuel reste le plus élevé du pays : 8% contre 6,1% pour Lomé, (375.499 habitants), 4,8% pour Dapaong, 3,5% pour Atakpamé et 3,3% pour Sokodé toujours deuxième centre urbain avec 46 660 habitants. Kpalimé a crû annuellement de 1,3% contre 1,5% pour son arrière pays, tandis que le taux moyen de tout le pays est de 2,9%.

En vingt-et-un ans, Kara a multiplié sa population par dix. L'ancien petit chef-lieu de circonscription est devenu une vraie petite ville. Cette urbanisation rapide est le résultat de l'implantation de services et d'équipements administratifs, économiques et socio-culturels.

La plus grande partie des équipements fut installée au cours des années 70, plus particulièrement entre 1970 et 1975, période au cours de laquelle les matières premières connurent une situation favorable sur le marché international. Toute la ville était un vaste chantier. Les premiers coups de pioche furent destinés à la construction d'un camp militaire au milieu des années 60. Plus tard, des immeubles modernes sortirent de terre pour accueillir de nouveaux services ou agrandir ceux qui existaient déjà. Il fallait loger les futurs directeurs de services et leurs collaborateurs, ainsi que leurs familles. Les principales artères furent tracées et bitumées dès 1975. Rapidement, en quelques années, la morphologie urbaine a subi de profondes transformations. Pour ce faire, il fallait déguerpir des populations entières. C'est ainsi que le quartier Zongo, qui occupait l'emplacement actuel de la Banque

¹³ Il y avait au total 17 circonscriptions administratives, mais 16 chefs-lieux. Atakpamé était un double chef-lieu : pour sa propre circonscription et celle d'Akposso.

Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), fut rasé¹⁴. Kara devint ainsi le siège de l'administration publique régionale avec des services régionaux destinés à desservir toute la région.

Dans le domaine scolaire et sanitaire, l'ancien Cours d'Enseignement Général (C.E.G.) est devenu un lycée, formant jusqu'au baccalauréat, s'ajoutant ainsi au Collège Catholique Chaminade qui avait déjà ouvert ses portes en 1958. Une Ecole Normale dotée de logements pour Professeurs et élèves, forme les instituteurs, comme à Notsè, sur financement de la Banque Mondiale. Le Centre Hospitalier Régional de Kara accueille les malades depuis 1970. Près de 260 agents, dont 14 médecins (6 togolais et 8 chinois) y sont en activité.

Les structures politiques sont développées à Kara. Une gigantesque Maison du Parti (unique), à l'instar de celle de Lomé, accueille de temps en temps des Chefs d'Etat étrangers¹⁵ et des rencontres politiques. Un hôtel moderne l'hôtel Kara, avec ses trente-deux chambres, ses vingt-et-un bungalows et sa piscine, permet d'héberger les étrangers. Dans le domaine de l'information, la nouvelle station de radio compte parmi les réalisations dont l'habitant de Kara s'enorgueillit énormément.

L'économie n'est pas oubliée. L'Etat a voulu faire de Kara le deuxième centre économique du pays après Lomé. Un domaine industriel de 40 ha est prévu pour accueillir les petites et moyennes entreprises. 90 ha sont réservés à l'Ouest de la zone militaire pour les logements des ouvriers. L'activité bancaire a connu un développement extraordinaire. Les principales agences de Lomé furent attirées à Kara : la Banque Togolaise de Développement (B.T.D.), l'Union Togolaise de

¹⁴ Fait semblable à Lomé en 1977 où le quartier Zongo fut rasé pour céder la place aujourd'hui à la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), à la Banque Togolaise pour le Commerce et l'Industrie (BTCI, la BNP locale) et au Fonds de la CEDEAO, comme quoi les banques ne font pas le bonheur des habitants des quartiers Zongo.

¹⁵ A l'heure où nous rédigeons cette communication, les Présidents Saibou du Niger et Compaore du Burkina Faso sont reçus dans la Maison du Parti à Kara (12 Juillet 1990).

Banque (U.T.B. le Crédit Lyonnais du Togo), la Caisse Nationale de Crédit Agricole (C.N.C.A.), la Banque Internationale pour l'Afrique Occidentale (B.I.A.O.), la Banque Togolaise pour le Commerce et l'Industrie (B.T.C.I., la B.P.N. Togolaise), la Société Nationale d'Investissement (S.N.I.) et, enfin, suprême prestige, la B.C.E.A.O. venue au début des années 80 pour coiffer tous ces services financiers destinés à soutenir l'activité économique régionale. pour encourager l'activité commerciale, un marché couvert à deux niveaux, entouré de magasins de la Société Générale du Golfe de Guinée, de la John Holt... et de petites boutiques fut édifié et couvre au total 17.000 m².

Près des deux-tiers des services ont été créés entre 1970 et 1980. En une vingtaine d'années, Kara est devenue une ville moderne, relativement bien reliée aux autres régions et à son arrière-pays. La route Lomé-Ouagadougou est entièrement bitumée. Le grand marché de Kéto à la frontière du Bénin est désormais reliée à la frontière du Ghana par une route bitumée qui passe par Kara. Tous les équipements sont en place pour permettre au chef-lieu de la Région de la Kara de jouer son rôle de "métropole d'équilibre". Quels sont donc les résultats de cette volonté de rééquilibrage du développement national, volonté qui s'est traduite par la transformation radicale de Kara et par de nombreux projets régionaux de développement ?

III. LES RESULTATS PROVISOIRES DE LA POLITIQUE DE BIPOLARISATION.

Il est évident que les résultats de l'aménagement du territoire ne sont véritablement perceptibles qu'après une période relativement longue. Néanmoins, au terme d'une vingtaine d'années d'action volontaire d'organisation de l'espace, on peut tenter un bilan provisoire. Kara est-elle réellement en passe de devenir un contre-poids à Lomé? Si oui, quels en sont les signes? Sinon, quels sont les facteurs de l'échec relatif de toute cette action?

A. Une urbanisation spectaculaire...

Nous avons suffisamment décrit l'urbanisation rapide de Kara pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir plus longuement. Nous évoquerons seulement les deux faits démographiques qui sont les conséquences de cette urbanisation rapide. D'abord, le rapport de masculinité. Il s'établit à 102,12 hommes pour 100 femmes. Seule la ville de Sokodé la dépasse dans ce domaine : 103,47 hommes pour 100 femmes. Dans l'ensemble des vingt-et-un centres urbains du pays, la moyenne est de 96,04, contre 95 pour toute la population urbaine et rurale. Cette supériorité numérique des hommes trouve son explication dans un phénomène simple : beaucoup d'agents mutés dans la ville laissent généralement femmes et enfants à Lomé ou dans d'autres centres urbains où ils étaient auparavant en activité. Les citadins sont principalement venus d'ailleurs.

Le deuxième fait démographique est la composition ethnique de la population. De toutes les villes du Togo, mise à part Atakpamé, un ancien carrefour cosmopolite, seule Kara abrite la plus faible proportion de l'ethnie d'origine. Les Kabyè ne forment que 47,8% de la population urbaine, contre 82,9% d'Ewé à Tsévié, 59,2% de Mina-Guin à Aného. Cette composition ethnique exprime la même réalité : la ville s'est surtout développée à partir de l'afflux d'hommes et de femmes étrangers à la région. Les salariés y sont administrativement mutés. Par contre, ceux qui sont dans le secteur informel sont volontairement venus pour tenter leur chance dans la nouvelle ville, surtout si l'on sait que le commerce est dominé par d'autres groupes, les Kabyè étant peu attirés, jusqu'à ces dernières années, par le mirage urbain. Le tableau suivant permet de comparer ces deux faits démographiques qui rendent compte des modifications subies par la population urbaine, si l'on sait qu'en 1960, Kara était essentiellement une petite ville où dominaient les Kabyè.

Tableau n°1 : PROPORTION DE L'ETHNIE AUTOCHTONE ET RAPPORT DE MASCULINITE DANS QUELQUES VILLES DU TOGO¹⁶.

Villes	Effectifs	Nbr. d'H/100F	Ethnie locale	
			Effectifs	Pourcentage
Tsévié	20 480	93,93	16.996	82,9
Bassar	17 867	97,40	13 663	76,3
Lomé	375 499	93,43	229 403	61,1 ¹⁷
Aného	14 368	88,58	8 503	59,2
Sokodé	46 660	103,47	27 368	58,7
Kpalimé	28 262	98,50	16 296	57,7
Dapaong	16 989	97,59	9 373	54,9 ¹⁷
Kara	28 902	102,12	13 811	47,8
Atakpamé	24 139	97,96	6 089	25,2

B. ...Mais des résultats économiques faibles.

La création de tous les services et équipements avait pour objectif de promouvoir non seulement le développement de Kara, mais aussi celui de sa région et de tout le Nord du pays, afin de dépendre moins de Lomé; noble objectif s'il en fût. Kara reste une ville essentiellement administrative. A ce titre, elle a une base économique encore faible.

Les résultats économiques sont plutôt décevants. Le domaine industriel attend encore d'accueillir les entreprises. Celles qui ont essayé de s'implanter dans la ville ont tourné court. Il s'agit de Togotex (textile), prévue au départ pour 1.600 ouvriers. L'usine d'égrenage prévue pour 381 ouvriers, subit naturellement le contre-coup de l'usine textile. La brasserie, la seule entreprise qui marche en ce moment, doit produire annuellement 200.000 hl de bière pour alimenter tout le Nord du pays. Avec l'Atelier Central de mécanique, la Société

¹⁶ Source : Recensement de la population et de l'Habitat 1981.

¹⁷ Pour Lomé, il s'agit des Ewé (37,4%) et des Mina-Guin (23,7%); Dapaong :Moba (41,6%) et Gourma (13,3%).

d'Ameublement et de Menuiserie (S.A.M.), l'Unité de Production du Matériel Agricole (U.PRO.M.A.)..., les petites et moyennes entreprises installées dans la ville n'emploient que quelques centaines d'ouvriers.

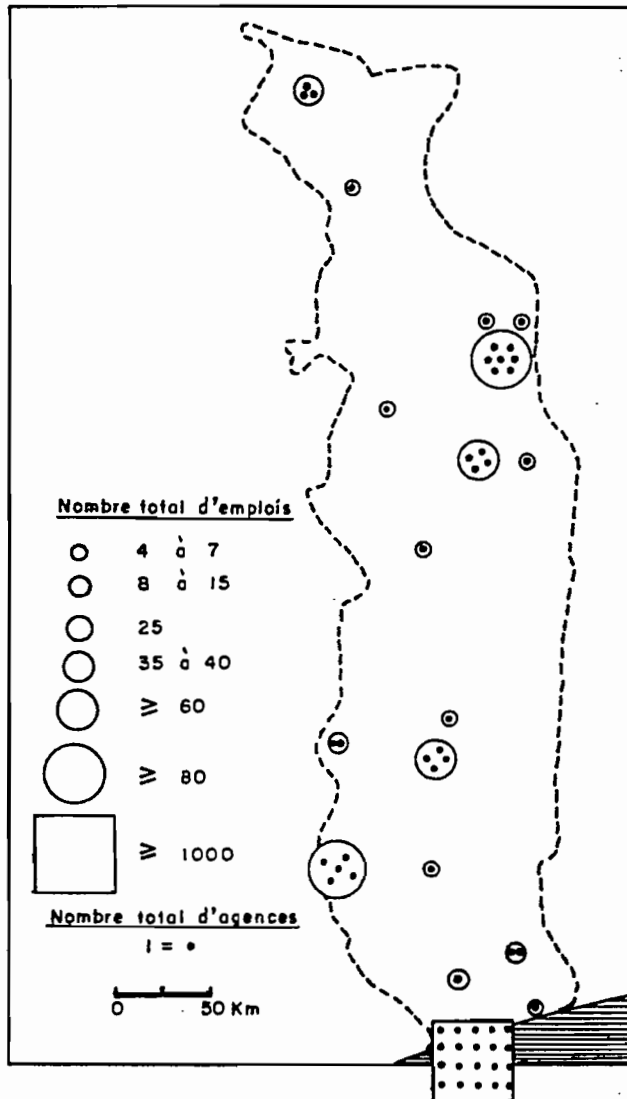
La puissance bancaire de la ville est beaucoup plus apparente que réelle (Fig. 2). Toutes les agences réunies n'ont créé qu'une centaine d'emplois à peine, contre plus de 2.000 à Lomé en ce moment. C'est ce qui fait dire à Marguerat que la "puissance bancaire de la ville doit évidemment beaucoup à des décisions politiques : ce n'est pas son poids économique propre qui a attiré la S.N.I. (Société Nationale d'Investissement) et surtout la B.C.E.A.O."¹⁸.

Malgré la construction d'un marché couvert et l'implantation de quelques magasins modernes et de boutiques tout autour, l'activité commerciale est encore peu développée. Sokodé, à 70 km plus au Sud, continue encore d'être la plaque tournante du Nord. Contrairement aux Mina, Ewé et Kotokoli, les Kabyè sont peu attirés par l'exercice d'activités commerciales ; ils sont essentiellement agriculteur.

L'attrait des étrangers venus d'autres pays est une donnée importante pour mesurer l'influence d'un pays, d'une région ou d'une ville. A ce titre, l'influence de Kara sur les pays voisins est faible, malgré l'apparence de développement. la ville n'abrite que 2,9% de non Togolais, en queue de liste avec Bassar et Sokodé parmi les principales villes du Togo. Le tableau suivant en donne une idée.

¹⁸ Y. Marguerat : op. cit. p. 110.

Fig. 2 : RESEAU BANCAIRE 1984



Source : Y. MARGUERAT: L'Armature urbaine du Togo
Editions de l'ORSTOM, Paris 1985 P.111.

Tableau n°2 : PROPORTION D'ETRANGER DANS LES PRINCIPALES VILLES DU TOGO¹⁹.

Villes	Effectifs	Population étrangère	
		Effectifs	Pourcentage
Aného	14 368	1 253	8,7
Badou	8 111	629	7,8
Lomé	375 499	27 109	7,2
Kpalimé	28 262	1 719	6,1
Atakpamé	24 139	1 303	5,4
Dapaong	16 989	694	4,1
Tsévié	20 480	721	3,5
Kara	28 902	840	2,9
Sokodé	46 660	1 013	2,2
Bassar	17 867	269	1,5
Ensemble 21 villes	684 121	37 277	5,4
Zones rurales	2 035 446	31 105	1,5
Ensemble Togo	2 719 567	68 382	2,5

Au Nord du pays, mise à part Dapaong qui a un taux d'immigration de 4,1%, toutes les autres villes ont des taux proches de la moyenne nationale : 2,5%. Bassar abrite la même proportion d'étrangers que les zones rurales : 1,5%. Kara, malgré les équipements dont elle a bénéficié, attire peu d'étrangers, ainsi que Sokodé, malgré l'ancienneté de l'urbanisation, ce qui surprend.

Les villes qui accueillent l'essentiel des étrangers sont au Sud, dans la Région Maritime et dans la Région des Plateaux. Aného, malgré sa décadence²⁰, occupe encore le premier rang. L'ancienneté de l'urbanisation et la situation géographique à la frontière du Bénin expliquent ce fort taux d'immigration. La même situation géographique et l'économie de plantation, naguère prospère²¹, ont favorisé également

¹⁹ Sources : recensement de 1981.

²⁰ K. NYASSOGBO : Réflexions provisoires sur la décadence d'une ville secondaire : Aného. Travaux et Recherches Géographiques - Université du Bénin, Département de Géographie, n°1, Lomé, 1977.

²¹ K. NYASSOGBO, K. GOZO et L. OGOUNDE : crise économique et mutations socio-démographiques dans une économie de plantation : le cas du Littoral au Togo.

Badou et Kpalimé. Lomé, cette fois, ne garde plus la première place, ce qui est également surprenant, compte tenu de ses atouts. Le gradient Nord-Sud apparaît encore une fois, ce qui justifie les efforts d'équipement du second pôle national qui devrait étendre son influence sur le Nord du Pays, à partir de la Préfecture de Sotouboua.

Malgré la croissance démographique spectaculaire de Kara, la macrocéphalie de Lomé est loin d'être entamée; au contraire, elle s'accroît. En 1981, Lomé représentait 13,80% de la population totale du pays, contre 5,10% en 1960 et 9,90% en 1970. "La capitale accapare avec 1/7 de la population togolaise, la moitié des citadins, 21% des élèves de l'enseignement primaire et secondaire, 27% des lits d'hôpitaux, 40% de la consommation de ciment, 55% des médecins et 74% des pharmaciens... 77% des employeurs..."²². Au regard des résultats, Kara est loin d'impulser le développement de sa région et celui du nord du pays. L'engagement du plus simple agent dans la Fonction Publique ou dans le secteur privé moderne relève de l'autorité centrale basée à Lomé.

On peut donc parler d'un relatif échec de la volonté nettement affirmée de bipolarisation de la vie nationale. Quels sont les facteurs de ce relatif échec?

C. Essai d'explication

On peut évoquer plusieurs facteurs. S'agit-il tout simplement d'un problème de choix entre Kara et Sokodé comme beaucoup le croient ? Nous pensons que le chef-lieu de la région de la Kara est un bon choix, même "si c'est un bon exemple de "ville du Président", comme Yamoussokro en Côte d'Ivoire ou Franceville au Gabon"²³. La situation géographique de Kara, entre Sokodé au Sud et Dapaong au Nord, respectivement chefs-lieux de la région Centrale et des Savanes,

Projet de Recherche en cours au Département de Géographie de l'Université du Bénin, dans le cadre du Programme de Petites Subventions pour la Recherche en Population, Politiques Urbaines et Développement lancé par le CODESRIA, Dakar.

²² Y. Marguerat, op. p. 139.

²³ Y. Marguerat : op. cit. p. 29, note en bas de page

milite en sa faveur. Le problème fondamental est plutôt celui du choix des projets de développement. Pourquoi, par exemple, implanter une usine d'égrenage de coton et une usine textile dans une région où la production de coton est faible, quand on sait que la principale zone de production, dans les préfectures de l'Ogou et du Haho, en est déjà dotée. L'accent doit plutôt être mis sur la transformation des produits agricoles locaux, mais lesquels dans cette région aux potentialités agricoles faibles ? Les plantations d'anacarde autour de Kara n'ont pas donné les résultats escomptés, comme la plupart des projets de développement agricole destinés à enrayer la pauvreté générale d'un arrière pays essentiellement rural et très faiblement monétarisé, et à réduire les flux migratoires vers le Centre et le Sud du pays. Il convient de rappeler l'ambiance d'euphorie politique et financière de l'époque où les nouvelles activités s'implantaient. Cette ambiance a amené les responsables politiques à décider et à accepter n'importe quel projet. Les décisions politiques ont beaucoup pesé dans des choix qui n'ont pas toujours tenu compte de l'environnement économique régional, national et même international.

L'absence d'autonomie administrative et financière liée à la fois à la forte centralisation du pouvoir et à la faiblesse des ressources propres à la région, qui doit tout attendre de la bienveillance et de la charité de la capitale où toutes les décisions, même mineures, sont prises, explique les difficultés de Kara et de sa région. Que signifie chef-lieu de région si chaque préfecture dépend directement de l'autorité centrale ? Malgré les textes de 1981 prévoyant la nomination de Préfets de régions, qui en principe doivent coiffer les autres préfectures, le statu quo demeure encore. Enfin, certains projets sont gelés à cause de la crise économique qui n'est tout de même pas la seule responsable de l'échec de certain projets peu rationnels.

La maîtrise de l'urbanisation passe d'abord par le développement des zones rurales. Les nombreux projets agricoles initiés dans la Région de Kara vont dans ce sens. La maîtrise de l'urbanisation, généralement concentrée dans les capitales en Afrique subsaharienne, passe également par une meilleure répartition géographique des efforts d'équipement et de développement. La création de deux, ou de plusieurs pôles régionaux répond à ces objectifs de développement équilibré et harmonieux.

Au Togo, la volonté politique légitime de promouvoir Kara comme second pôle national n'a pas atteint les objectifs fixés. Loin de réduire la dépendance vis-à-vis de Lomé et du Sud du pays, Kara, sa région et tout le Nord en dépendent encore fortement. Les mouvements Nord-Sud n'ont pas pu être freinés. Les résultats acquis ne sont pas à la mesure de la vigueur de l'action menée. Lomé renforce au contraire son hégémonie sur l'ensemble du pays, malgré la croissance démographique spectaculaire de Kara.

Dans ce contexte de crise généralisée, les prévisions démographiques faites en 1979 pour la ville, qui doit abriter entre 53 000 et 58.000 habitants en 1990, et entre 90.000 et 105.000 "à long terme"²⁴, doivent être révisées à la baisse. Si l'on estime que le taux d'accroissement annuels, qui était de 8% entre 1970 et 1981 est aujourd'hui compris entre 3,5% et 4,5%, la population de Kara sera probablement comprise entre 39.500 et 43.000 habitants. Le recensement prévu pour 1991 permettra de fixer bientôt les idées.

Les énormes investissements déjà engloutis par la ville et sa région doivent désormais inciter les décideurs à plus de prudence et à des choix économiques plus rationnels, afin de permettre le développement du Nord du pays et de réduire sa dépendance vis-à-vis de Lomé et du Sud. Cela permettrait également de freiner les mouvements Nord-Sud, particulièrement ceux des Kabiè qui sont plus nombreux ailleurs que dans la préfecture d'origine. L'avènement de la zone franche, que tout le monde attend avec impatience, apportera sans doute une bouffée d'oxygène à Kara et à tout le Nord du pays. Mais quelles seront les conséquences à long terme de ce projet de zone franche sur laquelle semblent miser un peu trop les pouvoirs publics pour résoudre les problèmes économiques et sociaux de l'heure, particulièrement celui de l'emploi des jeunes, diplômés ou non, en cette période de crise économique, puis politique, généralisée en Afrique subsaharienne ? C'est une question-tabou que personne n'ose poser encore publiquement.

²⁴ Ministère des Mines, des Travaux Publics et des Ressources Hydrauliques. Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat : Plans d'Urbanisme de sept villes du Togo. Plan structurel de Lama-Kara. Technosynesis. Rome, 1980. 206 pages.

LE DEVELOPPEMENT URBAIN BENINOIS

OLOUDE Bachir
Urbaniste DEIA Chef du
Service d'Etudes Régionales,
d'Habitat et d'Aménagement
Urbain (SERHAU)
République du Bénin

I. CARACTERISTIQUES DU PHENOMENE URBAIN BENINOIS.

Le phénomène urbain en République du Bénin marque un certain retard sur celui enregistré chez son voisin immédiat : le Nigéria qui, avec Lagos, Ibadan, Kano, connaît déjà des villes multimillionnaires aux frontières du Bénin. Pendant les deux décennies qui ont suivi les indépendances, l'urbanisation a connu une grande accélération avec l'émergence de la plupart des villes béninoises. Entre 1961 et 1979, la population urbaine du Bénin a été multipliée par 3,5 alors que la population de l'ensemble du pays n'a été multipliée que par 1,6. Le taux de croissance des villes est en moyenne de 6,75% par an alors que, pour le pays, il n'est que de 2,6% par an. Le tableau présenté en annexe montre l'évolution du taux d'urbanisation des grandes villes au Bénin. En effet, le phénomène d'urbanisation au Bénin se caractérise beaucoup plus par le fait démographique que par la croissance économique. L'explosion démographique, au cours des dernières décennies, a entraîné un développement accéléré des villes béninoises.

Il convient de préciser la notion de ville au Bénin. D'après la réforme administrative qui vient d'être abrogée, la notion de ville relève beaucoup plus de critères politico-administratifs que techniques ou démographiques. En effet, tous les chefs-lieux de Provinces et tous les chefs-lieux de Districts sont considérés comme des centres urbains. Ainsi, le Bénin compte jusqu'à une époque récente 86 villes. L'érection de ces agglomérations en centres urbains leur a permis de bénéficier en retour des équipements tels que l'adduction d'eau potable, l'électricité, le téléphone, les équipements d'encadrement etc.

Pour des raisons de fiabilité, nous nous intéresserons uniquement aux huit principales villes qui sont Cotonou, Porto-Novo, Lokossa, Abomey, Bohicon, Parakou, Djougou et Natitingou. Le taux d'urbanisation est passé de moins de 10% en 1960 à 19% en 1979 et à environ 30% de nos jours. La population de Cotonou, à elle seule, représente plus de la moitié de la population urbaine totale et environ 17% de la population du Bénin. Il en résulte d'importants dysfonctionnements au niveau national où le déséquilibre introduit par Cotonou (plus de 750 000 habitants en 1989 pour 4,5 millions d'habitants en tout soit 16,7%) dans l'armature urbaine nécessite une dynamisation des villes secondaires. Le grand retard que le Bénin a pris dans la prise en main par les Autorités Publiques de la maîtrise de l'urbanisation s'est traduit par le déséquilibre de son armature urbaine et la crise généralisée observée au niveau de toutes les villes et qui se manifestent par la dégradation du cadre de vie, la rareté des terrains urbains à bâtir, des problèmes d'organisation et de gestion de l'espace.

II. LA POLITIQUE URBAINE.

Dans le souci de pallier ces insuffisances, les Autorités Béninoises, dès la fin des années 1970, ont mis en place certaines structures pour la production des terrains urbains et ont engagé des actions en vue de la maîtrise de l'urbanisation.

A. Structures mises en place.

La réforme territoriale de 1978 consacre la politique de décentralisation du Pouvoir d'Etat au profit des Collectivités Locales. Celles-ci ont vu leur rôle accru dans l'aménagement et la gestion de leur territoire. Ainsi, elles sont devenues les véritables leviers du développement et les interlocutrices privilégiées de tous les acteurs urbains. Par ailleurs, pour les aider dans la mise en œuvre de leur politique de développement, (surtout la production des terrains urbains à bâtir) le Gouvernement Béninois a créé en 1978 deux structures autonomes : l'Institut National de Cartographie (INC) et la Société Nationale de Gestion Immobilière (SONAGIM), l'une faisant le relevé d'état des lieux (mini-cadastres) et l'autre des plans d'urbanisme de détail

et surtout les lotissements. Les opérations sont préfinancées par les deux structures qui reçoivent respectivement de chaque propriétaire présumé 20.000 F et 40.000 F.CFA. La Préfecture délivre le permis d'habiter contre des taxes avoisinant 20 000 F CFA. Cette restructuration a permis de produire de 1980 à 1986, 23.000 parcelles urbaines soit une moyenne annuelle de 3.300 parcelles avec une pointe de 8.000 en 1986.

Si la production des terrains urbains constitue relativement un acquis, il n'en demeure pas moins que l'absence de cadre général de planification urbaine et de contexte juridique a pesé lourd dans la spéculation foncière et la mauvaise gestion de l'espace urbain.

B. Autres actions

Toujours dans le cadre de la recherche de solution en vue de la maîtrise de l'urbanisation, le Gouvernement a entrepris, au début des années 80, un certain nombre d'actions, entre autres :

- L'organisation d'un séminaire national sur la politique de l'habitat et du logement au Bénin en décembre 1982;
- Le recours à la Banque Mondiale pour l'élaboration d'un schéma de structure et d'assainissement de la ville de Cotonou confiée au Groupement d'Etudes GIGG;
- Le recours au Fonds d'Aide et de Coopération Français pour l'établissement des Plans d'Urbanisme de sept villes avec la mise en place du Projet P.U.B.

Le séminaire de décembre 1982 a procédé à l'analyse de tous les maux dont souffrent les villes béninoises notamment :

Les problèmes fonciers.

Nés de l'urbanisation des principales villes du Bénin qui se résument comme suit :

- La rareté des terrains à bâtir;
- La spéculation foncière
- L'envahissement des zones marécageuses, inondables et impropres à l'habitation;
- L'occupation illégale des domaines de l'Etat;
- L'extension anarchique des zones péri-urbaines;
- Les litiges, conflits et contentieux nés des conventions de vente sous seing privé.

La maîtrise de l'urbanisation passe nécessairement par la recherche de solution appropriée avec la mise en place d'une législation foncière : révision de tous les textes régissant le régime foncier, définition d'une loi d'orientation foncière, création d'une Direction Nationale des Domaines etc.

La législation urbaine.

La plupart des villes se sont développées grâce à une succession de lotissements. Le séminaire a recommandé :

- La définition des principes de la planification urbaine et du cadre juridique de la mise en œuvre de la politique d'urbanisme;
- L'élaboration d'une loi d'urbanisme;
- La révision de tous les textes portant création des diverses commissions d'urbanisme.

Les conclusions issues de ce séminaire ont permis au Bureau d'Etudes GIGG et au Projet P.U.B. de démarrer leurs activités dans la perspective d'une maîtrise de l'urbanisation par les Autorités Béninoises.

Les documents d'urbanisme.

L'étude du Groupement GIGG, de novembre 1982 à avril 1985, s'est attachée essentiellement à la mise en place d'un schéma de structure et à la résolution des problèmes d'assainissement dans la ville de Cotonou.

Quant au Projet P.U.B., il aura doté depuis fin décembre 1985 de Plans d'Urbanisme, les villes de Porto-Novo, Lokossa, Abomey, Bohicon, Parakou, Djougou et Natitingou. Au terme du projet P.U.B., une structure de relève a été mise en place pour la poursuite de l'élaboration des projets de développement urbain.

Si les deux projets ont permis au Bénin d'avancer dans le sens de l'organisation et de la planification urbaines en vue de la maîtrise et du contrôle de l'urbanisation, force est de constater que ces efforts sont sérieusement entravés par la lenteur dans l'exécution des recommandations issues du séminaire de 1982 dont les plus pertinentes sont :

* sur la législation foncière :

- Définir une loi d'orientation foncière;
- Procéder à la révision des textes en vigueur et régissant le régime foncier;
- Etendre les titres fonciers de l'Etat dans les grands centres urbains;
- Eriger le service des domaines en une Direction Nationale ayant des services au niveau des départements.

* sur la législation urbaine :

- Définir le cadre juridique de la mise en œuvre de la politique d'urbanisme
- Elaborer une loi d'urbanisme
- Déterminer les obligations de toutes les parties en présence dans la ville : Etat, Collectivités Locales, Personnes Morales, Personnes Physiques, etc. dans le cadre de la gestion urbaine.

III. LES VILLES BENINOISES EN CRISE.

Avec la mise en place des documents de planification urbaine élaborés par le Projet P.U.B. et la création du Service d'Etudes Régionales, d'Habitat et d'Aménagement urbain (SERHAU), le Bénin a véritablement amorcé la politique de maîtrise de l'urbanisation. On observe une relative baisse du taux annuel d'accroissement de la population de Cotonou (de 8% à 6%) au profit des villes de l'intérieur depuis quelques années. Toutefois, le SERHAU, dans le cadre de ses attributions, notamment l'assistance aux Collectivités Locales dans tout ce qui concerne les problèmes urbains, a relevé la persistance des maux dont souffrent les villes béninoises, c'est-à-dire la spéculation foncière et la carence au niveau de la gestion urbaine.

En effet, durant la période de mise en œuvre des Plans Directeurs d'Urbanisme, à un moment difficile d'aggravation de la situation économique, les Collectivités Locales ont été confrontées directement aux problèmes de la gestion urbaine. Même si la production des terrains urbains à bâtir est largement en avance sur l'occupation de l'espace pour la plupart des villes, l'insuffisance des ressources

financières et des moyens techniques ne leur permettent pas d'assurer un minimum de services urbains aux populations et aux activités économiques, ni d'engager un minimum de travaux d'aménagement et d'entretien du patrimoine en infrastructure et en équipement. Il en résulte une carence notoire au niveau des transports urbains, de la vidange des fosses, du curage des caniveaux, de l'entretien des voies et de l'enlèvement des ordures ménagères.

Face à cette situation, et dans le cadre d'une meilleure gestion de nos villes, le SERHAU a entrepris une étude sur le registre foncier urbain à vocation fiscale (genre cadastre simplifié) dont l'objectif essentiel est l'amélioration des ressources des Collectivités Locales par l'élargissement des assiettes et un meilleur taux de couverture des matières imposables. L'expérience en cours dans la ville de Parakou, troisième ville du pays, est assez concluante : les recettes des Collectivités Locales sont passées de 87.000.000 F.CFA en 1989 à une prévision de 160.000.000 F.CFA 1990. En effet, la gestion urbaine constitue de plus en plus la tâche essentielle à laquelle doivent se consacrer désormais les Collectivités Locales.

Ces efforts restent toutefois limités car la maîtrise du développement urbain dans les pays africains au Sud du Sahara passe nécessairement par un changement de stratégie de la Politique Nationale. En effet, s'il est vrai que, dans la plupart de ces pays, les villes-capitales abritent jusqu'à 20% de la population totale et contribuent à plus de 60% aux recettes du budget de l'Etat, il n'en demeure pas moins que la prise en compte des villes secondaires doit constituer une priorité dans le développement national car la croissance urbaine joue un rôle positif sur l'environnement par une régulation de la croissance démographique.

Par ailleurs, il serait temps de revenir sur la priorité donnée au développement rural. La ville doit recevoir une plus grande attention car l'urbanisation fait partie intégrante du développement. Les villes jouent un rôle moteur dans le développement économique et social. Il convient donc, comme l'ont recommandé les 210 experts et décideurs des pays en développement regroupés à Lille sur le thème : "Développement urbain dans les pays du Tiers-Monde" :

- De favoriser l'équité sociale : les populations les plus pauvres se concentrent maintenant dans les villes;

- D'améliorer l'efficacité économique : au delà des économies d'échelle qui jouent en faveur de la ville, l'importance du fonctionnement urbain conditionne la productivité des entreprises et la diversité des économies;
- De développer les solidarités et les complémentarités ville-campagne : loin de s'opposer, développement urbain et développement rural doivent se compléter car le passage d'une agriculture de subsistance à des productions marchandes est lié à l'expansion du marché urbain.

ANNEXE

Evolution du taux d'urbanisation (Grands Centres urbains)

Villes	Population				Taux de croissance 1961-1989 en %
	1961	1972	1979	1989	
Cotonou	78 300	197 960	333 500	750 000	8,4
Porto-Novo	64 000	105 520	132 500	250 000	4,9
Abomey	21 000	32 800	40 200	45 000	2,7
Bohicon	5 400	11 250	22 700	35 000	6,9
Lokossa	3 000	6 900	12 600	25 000	7,8
Parakou	14 000	33 100	60 750	125 000	8,1
Djougou	9 500	16 710	28 800	40 000	5,2
Natitingou	4 300	8 600	13 350	25 000	6,4
Total 8 villes	199 500	412 840	644 400	1 295 000	6,9
Total Bénin	2 106 000	2 840 000	3 350 000	4 500 000	2,7
Taux d'Urb.	9,4	14,5	19,2	28,8	-

MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE ET FINANCEMENT DE L'URBANISATION EN TUNISIE.

Annik OSMONT
IFU / Paris VIII

Le **Développement urbain** est une auberge espagnole où on trouve, à la fois:

- Du développement spatial (dans le sens plutôt anglo-saxon du développement urbain),
- Du développement économique, au sens classique de développement des activités économiques,
- Du développement social, dans le sens de l'accès à l'urbanité, à une citadinisation reconnue.

On peut considérer que le développement social urbain est à l'articulation du spatial et de l'économique. Le problème se pose donc, pour les aménageurs mais aussi pour les "politiques", de se donner les moyens, techniques mais aussi institutionnels et financiers, de maîtriser ces différents aspects du développement urbain. Du côté **Maîtrise**, on trouve donc :

- De la stratégie, de la politique, donc de la décision, en fonction de choix à faire ;
- De la programmation, c'est à dire des investissements ;
- De la gestion, c'est à dire des dispositifs de mise en oeuvre et de fonctionnement.

Dans un contexte où les problèmes posés sont d'autant plus complexes que l'absence de moyens est à la mesure, inverse, du caractère massif de l'urbanisation, à quels instruments a-t-on généralement recours pour tenter de maîtriser un développement urbain qui échappe constamment au cadre rationnel qu'on espère lui donner ?

Historiquement, on le constate dans la plupart des pays d'Afrique, et pour la période qui a suivi les indépendances jusqu'au milieu des années 70, on a largement appliqué un urbanisme de Plan, qui était sensé accompagner le développement économique, vu comme un rattrapage du sous-développement.

Cette planification urbaine, importée telle quelle des pays occidentaux, et notamment de France dans les pays où s'est déployée l'assistance technique française, a eu des ambitions à la fois stratégiques (c'est le cas des SDAU), programmatiques (les PDU), et réglementaires (PDU, Codes de l'urbanisme), qui dépassaient largement les moyens locaux de mise en oeuvre. La plupart de ces plans dorment dans les bureaux. Dans le meilleur des cas, ils ont seulement été producteurs de discours rationnel sur la ville, ou d'utopie. Cette pratique de l'urbanisme, sans avoir complètement disparu, s'est estompée au profit d'un urbanisme de projet, promue à partir des années 72 par la Banque mondiale et véhiculée par ses experts, et reprise par l'ensemble des coopérations bilatérales depuis une dizaine d'années, de même que par les responsables nationaux. Dans un souci affiché de réalisme, on concentre les interventions dans le domaine urbain sur des projets "bancables", c'est-à-dire dont on a apprécié la faisabilité technique, institutionnelle et financière. On n'intervient que si on peut faire l'investissement, et l'investissement sera légitime surtout s'il peut être récupéré, cela dans un souci de stricte rentabilité économique. Là encore, il s'agit d'un modèle apporté de l'extérieur.

L'un et l'autre de ces modèles ont fait l'objet de critiques abondantes et diversifiées, que nous ne reprenons pas ici. Qu'il s'agisse de stratégie, de gestion ou de projet urbains, on retiendra, au coeur des problèmes posés, la question d'une instance de décision locale, d'un donneur d'ordre susceptible d'assurer la cohérence des différents types d'interventions sur la ville, à la fois au stade de la conception, et de la mise en oeuvre des moyens techniques et financiers nécessaires au passage à l'acte. C'est ce que nous entendons par **Maîtrise d'Ouvrage Urbaine**¹, notion empruntée aux règles de la construction. Aux termes de la Loi française du 12/7/1985, "il appartient au Maître d'ouvrage, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure avec

¹ Que nous désignerons dans la suite du texte par le sigle MOU.

les Maîtres d'oeuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux"².

S'agissant de financements pour l'essentiel d'origine publique, le Maître d'Ouvrage sera lui-même public. S'agissant d'interventions sur la ville, il serait logique que la collectivité locale concernée soit dans tous les cas investie des missions et des compétences de la MOU. Poser le problème de cette manière, c'est avoir l'objectif de montrer que l'instrumentation, en matière d'intervention sur la ville, a certes un très grand intérêt du point de vue de l'efficacité des actions entreprises, mais n'est qu'instrumentation technique; l'essentiel est ce qui se passe en amont, que cache souvent l'intérêt porté justement aux caractéristiques de l'instrumentation urbanistique, toujours perfectible bien sûr : qui exactement est donneur d'ordre, et assume la responsabilité des interventions ?

Pour étayer l'analyse qui suit, nous avons choisi l'étude du cas tunisien qui nous paraît assez exemplaire des problèmes que posent l'identification et la structuration de la MOU dans la recherche d'une maîtrise du développement urbain. Nous nous appuyons pour cela sur une abondante documentation tunisienne, amassée depuis une dizaine d'années, sur de nombreux entretiens avec des responsables nationaux du secteur urbain (notamment à la Direction des Services techniques de la ville de Tunis, à la Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme/DGATU, à l'Agence de Réhabilitation et de Rénovation urbaine/ARRU), et sur les analyses et réflexions proposées lors d'un Séminaire organisé à Tunis par l'IFU, l'ENPC ³, et l'ARRU, en décembre 1988.

² Art 2 de la loi N° 85-704 du 12/7/85, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée.

³ Ecole nationale des ponts et chaussées / Paris.

UN CADRE INSTITUTIONNEL POUR LA MAITRISE DU DEVELOPPEMENT URBAIN.

Les dispositifs institutionnels, en Tunisie, sont nombreux et sectoriellement spécialisés. Ils existaient pour certains pendant la période coloniale, d'autres sont apparus après 1956, date de l'indépendance.

De 1956 à 1970, et bien qu'on fût alors en pleine idéologie de volontarisme étatique, l'Etat ne s'est guère préoccupé de la ville, peut-être parce que les réserves foncières publiques, à Tunis en particulier, étaient importantes, et que l'accent était mis sur le développement économique. On a gardé, mais en l'ignorant, la législation coloniale, et on a gaspillé le sol urbain. Toutefois l'Etat est intervenu de manière importante dans le secteur du logement social, avec la création de la **SNIT** (Société nationale immobilière tunisienne) en 1957, qui se voyait assigner l'ensemble des aspects de la production des logements sociaux : foncier, financement, réalisation, commercialisation. Pendant cette première période, la production du logement a été largement subventionnée : terrains cédés pratiquement gratuitement, systèmes de prêts à de faibles taux d'intérêt. Jusqu'en 1974, il y aura unicité de l'intervention de l'Etat dans ce secteur, à travers la **SNIT**, qui a donc joué, de fait, un rôle prépondérant dans le développement spatial des principales villes.

Dans le domaine des services urbains, l'Etat transforme en offices nationaux ou en EPIC des services anciennement communaux : par exemple création de l'**ONAS**, Office National d'Assainissement, en 1962, nationalisation la même année de la production et de la distribution du Gaz et de l'Electricité, confiée à la **STEG** (Société tunisienne d'électricité et de Gaz), de l'eau confiée à la **SONEDE** (Société nationale d'exploitation et de distribution de l'eau), et en 1963 du transport terrestre, confié à la Société Nationale des Transports (**SNT**). Tout se passe comme si, dans sa lutte contre le sous-développement, l'Etat ignorait les communes dont il fait de simples relais, des courroies de transmission de décisions prises au niveau central. Il faut d'ailleurs mentionner qu'à l'époque une partie seulement du territoire national est "communalisé", et que ce mouvement est loin d'être achevé, même dans la périphérie immédiate de grandes villes, y compris de la capitale : le nombre des communes est passé de 60 en 1956 à 130 en 1966, 158 en

1975, pour atteindre 246 fin 87, l'ambition étant d'atteindre rapidement 260. De l'avis de tous les spécialistes, la notion d'intérêt local n'est guère liée à la notion de collectivité territoriale : elle a à voir, en dépit d'un habillage moderniste, avec des références encore largement tribales et/ou familiales. On le constate notamment, encore maintenant, à l'occasion de la détermination des limites communales, lors de la création de nouvelles communes.

Dans ce contexte, les sociétés ou offices nationaux, en position de monopole, ont mis en place, et continuent à mettre en place, des politiques à la fois très sectorielles et très centralisées.

Cependant à partir de 1970 apparaissent les premiers signes d'une crise urbaine. La politique de développement volontariste s'essouffle, les finances publiques ayant été par trop sollicitées. C'est l'époque où a été pris le tournant vers un "capitalisme encadré"; le marché l'emporte sur la planification, et l'Etat effectue moins de transferts sociaux. Dans le secteur de l'habitat, le stock foncier s'épuise, de même que le caractère social des logements publics s'estompe largement, et on commence à voir apparaître de l'habitat spontané péri-urbain, échappant aux circuits réglementaires officiels, dans des zones où les terres agricoles ont été cédées pratiquement gratuitement au secteur privé (il s'agissait le plus souvent des anciens domaines coloniaux). Cette forme d'habitat, qu'on trouve d'ailleurs majoritairement dans les périphéries urbaines non "communalisées", constitue actuellement 20% du parc de logements dans la capitale, et 30% des logements construits entre 75 et 82 l'ont été dans ce secteur. Il convient de noter que la commune d'Ettadhamen, la seconde en taille de l'agglomération de Tunis, n'a été créée qu'en 1983, alors que sa population atteignait quelques 140.000 habitants, venus peupler cette zone en habitat spontané depuis une dizaine d'années.

C'est aussi à partir de ce moment qu'apparaît une nouvelle politique urbaine, fortement impulsée par la Banque mondiale, selon un modèle d'urbanisation maintenant connu : la ville joue un rôle moteur dans le développement, mais il faut en accroître la "productivité" en créant un cadre **rationnel**, donc **efficace**, du développement urbain. Pour cela, il faut à la fois diminuer les subventions dans l'ensemble du secteur urbain, mieux mobiliser les ressources locales, afin d'accroître l'efficacité

des services urbains tout en visant leur "auto-suffisance", et de mieux garantir aux couches défavorisées de la population l'accès à de meilleures conditions de vie en ville.

Sur le terrain, en Tunisie, cette politique va se traduire ainsi :

-Le souci d'intégrer pour des raisons économiques les populations urbaines incontrôlées va s'effacer quelque peu devant le souci de contrôler politiquement les "classes dangereuses": les premiers troubles urbains -émeutes accompagnées de pillages- datent de 1967, et se reproduisent avec une grande violence en 1976 et en 1984. Il se vérifie chaque fois que l'essentiel des émeutiers vient précisément des quartiers périphériques spontanés. C'est sans doute cette considération qui va forcer la décision des autorités tunisiennes, peu favorables au départ au contenu des projets proposés par la Banque mondiale, notamment à une réduction trop importante des normes de surface et de confort dans le logement. C'est aussi ce qui explique pour une grande part que, sur cinq projets urbains ayant fait l'objet d'un prêt Banque mondiale, quatre comportent un important volet de réhabilitation de quartiers d'habitat spontané.

-Pendant une période qui va jusqu'à la moitié des années 80, c'est la rationalité et la volonté d'une meilleure maîtrise publique de l'urbanisation qui l'emporte sur le souci de la rentabilité et d'une meilleure mobilisation des ressources en matière de services urbains. C'est ainsi qu'on peut en grande partie expliquer la mise en place d'une série d'organismes nouveaux, qui d'un côté vont accentuer le caractère sectorialisé et national des fonctions qu'ils remplissent, et de l'autre tenter une mise en cohérence au niveau spatial / local.

Dans la première veine, on voit apparaître :

.En 1973, trois agences foncières créées par l'Etat : l'AFH (Agence foncière d'habitation), l'AFT (Agence foncière touristique), l'AFI (Agence foncière industrielle), ce qui donne un espoir de plus grande maîtrise foncière par une spécialisation plus poussée dans l'intervention publique, et permet de surcroît de cantonner la SNIT, devenue un peu trop un Etat dans l'Etat, dans une fonction de promotion immobilière ;

.En 1974, deux promoteurs publics nouveaux : la CNRPS (Caisse nationale de prévoyance et de retraite), et la

SPROLS (Société nationale de promotion des logements sociaux), dont la mission est de promouvoir la construction de logements sociaux au profit des assurés sociaux);

.En 1973 a également été créée la **Caisse Nationale d'Epargne logement (CNEL)**, ayant pour objectif assigné par le gouvernement de mobiliser l'épargne privée dans ce secteur.

En fait, très rapidement, la CNEL, pour des raisons de rentabilité, a renoncé à gérer les petits comptes, qui constituaient pourtant le plus gros contingent d'épargnants. Lorsque fut prise la décision de les rembourser, vers 1976, on assista alors à une flambée nouvelle, à une véritable prolifération de l'habitat spontané périphérique : c'est de cette époque que date la croissance fulgurante du quartier d'Ettadhamen dans l'agglomération de Tunis, dont il a été fait mention plus haut, et qui fut érigé en commune en 1984, fort de ses 140.000 Habitants.

.En 1981 est créée l'**Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU)**, chargée de mener des opérations publiques de restructuration et de régularisation de l'habitat spontané intra ou péri-urbain. Il s'agit là encore d'un organisme "ad hoc", établissement public à caractère industriel et commercial financé dans le cadre de projets aidés par la coopération multi-latérale, essentiellement la Banque mondiale. Là encore le souci d'efficacité dans la gestion de ces projets, marquée notamment par une exigence de recouvrement des coûts a prévalu sur toute autre considération, créant un paradoxe dans le processus de gestion des problèmes de l'habitat spontané: il a été admis en effet que les communes étaient le Maître d'ouvrage tout désigné pour ce type d'intervention ; mais, compte tenu de l'origine des financements, qui implique des négociations entre bailleurs de fonds et gouvernement sur la base d'un programme clairement identifié et "bancable", il faut que les études dites de faisabilité existent avant toute prise de décision concernant le financement; elles sont réalisées pour le compte du Gouvernement par l'organisme "ad hoc"; il arrive donc le plus souvent que des communes se découvrent un beau matin porteuses d'un projet de réhabilitation qu'elles n'ont pas le moins du monde identifié. La chose ne serait pas forcément dramatique, sauf à mécontenter des électeurs visés par la régularisation assortie du recouvrement des coûts d'infrastructure, et, bien souvent, du paiement, pour la seconde ou troisième fois, de leur parcelle. Mais dans un certain nombre de cas, la commune a dû préfinancer la régularisation

foncière, et se charger elle-même du recouvrement des coûts d'infrastructures; cette procédure a fortement compromis les finances des communes concernées, au premier rang desquelles Tunis. Cela d'autant plus que, pour des raisons diverses : clientélisme électoral, rapports de force entre clans différents, inégalité de situations par rapport à ce problème de recouvrement des coûts, les communes n'ont pas toujours montré beaucoup d'empressement pour opérer cette récupération.

Dans ce type de montage, on a donc lors de la phase décisive de décision, celle de l'idée même de projet et de la définition de ses objectifs, parmi lesquels il en est un, et non des moindres, qui vise par le biais de la régularisation, à créer une assiette de l'impôt élargie à l'ensemble du territoire communal, un Maître d'ouvrage principal qui est l'Etat à son niveau le plus centralisé ; celui-ci délègue très vite ses missions à l'ARRU, qui se trouve dans un premier temps dans la position d'opérateur par rapport à l'Etat, puis comme Maître d'ouvrage délégué de la commune, lorsque celle-ci devient à son tour Maître d'ouvrage principal, mais sans avoir la capacité de choisir "son" maître d'ouvrage délégué. Dépossédée de sa véritable et primordiale capacité de décision, la commune fera dès lors tout ce qu'elle peut pour se démarquer du projet, et échapper à sa logique, même si elle doit à plus long terme en retirer quelque profit.

Comme première tentative de coordination au niveau spatial, l'évènement majeur est, en 1972, la création du **DISTRICT de Tunis**, organe de planification pour les douze communes du Gouvernorat, chargé d'établir un Plan de développement intégré de l'agglomération, dans une perspective à long terme, et de coordonner les investissements. Le **PRA** (Plan Régional d'Aménagement) est élaboré en 1977, se fixant pour objectifs la limitation de la croissance urbaine à 3,2% par an, la réduction des disparités à l'intérieur de l'agglomération, avec des zones d'habitat au Nord et à l'Ouest, d'activité au Sud, la décongestion du Centre de Tunis par la création de nouveaux centres, la création d'un réseau de transport en site propre, et la maîtrise de l'habitat spontané.

Etablissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, le District est donc à la fois, mais sans que cela ait jamais été précisé par des décrets d'application :

- Une sorte de Syndicat de communes, présidé par le gouverneur;
- Un Etablissement public du Gouvernorat, dirigé par un haut fonctionnaire désigné par le Premier Ministre;
- Une instance inter-ministérielle, et c'est sans doute cette dernière fonction qui a été la plus assurée par le District, avec, au fil des années, une tendance de plus en plus marquée à "traiter" des problèmes directement avec le Premier Ministre, en négligeant les instances intermédiaires, notamment communales, ce qui aboutit à une centralisation extrême des décisions, fort critiquée par les Ministères techniques (par exemple la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme), mais aussi par les représentants élus de la population, Présidents de conseils municipaux, députés, et maintenant, conseillers régionaux. On assiste donc au renforcement très marqué du poids politique d'une instance qui au départ était considérée surtout dans sa mission technico-technocratique.

Le malaise qui s'est développé à propos du District s'est trouvé renforcé à partir du moment où l'agglomération a été découpée en trois Gouvernorats, ce qui ne pouvait que déséquilibrer encore un peu plus le système de décisions : en effet on n'avait plus dès lors un Maître d'ouvrage urbain, le gouvernorat, auprès duquel le District devait être en position d'assistance technique, mais on en avait trois désormais, sans compter les départements ministériels concernés par les affaires de l'agglomération de Tunis, et les sociétés nationales impliquées dans l'aménagement urbain. Il faut ajouter à cela l'absence de délimitation entre le rôle de décideur et les missions d'étude. En raison de cette grande confusion marquant les compétences et les tâches du District, on a abouti à un blocage à peu près complet de l'organisme depuis deux ans, alors même que la valeur de ses études techniques n'est pas contestée, et que le District devait avoir une valeur d'exemple pour la création d'organismes du même genre dans d'autres agglomérations.

Une avalanche de critiques s'est abattue sur le District, mais, à notre avis, elles ont trop porté sur des aspects techniques de ses interventions, ce qui a eu pour effet de masquer la véritable nature du problème, à savoir **l'absence d'une maîtrise d'ouvrage urbaine constituée, identifiée dans l'unicité**

de ses compétences, et investie des capacités et des moyens de décision à l'échelle de l'agglomération. Il était évident que l'efficacité du District serait irrémédiablement compromise à partir du moment où il cumulait les fonctions de décision et d'études, et où il était écartelé entre une multitude d'instances ou d'organismes ayant, ou s'arrogeant chacun une partie des compétences et prérogatives de la MOU. C'est l'impossible coordination en l'absence d'une MOU institutionnellement constituée.

UN CADRE TECHNICO-REGLEMENTAIRE POUR LA MAITRISE DU DEVELOPPEMENT URBAIN.

Dans ce domaine aussi l'évolution est nette dans les années 70, allant vers une consolidation des capacités de l'intervention publique, mais d'abord au niveau national. Qu'il s'agisse des dispositifs techniques, des outils de la maîtrise foncière et financière, on trouve cette tendance à une centralisation poussée, que masque en partie une technicité croissante.

A.Les outils de l'aménagement.

Les principaux dispositifs mis en place concernent à la fois l'aménagement du territoire et l'urbanisme:

-En 1970, un décret prévoit l'établissement d'un **Schéma National d'Aménagement du Territoire**, placé sous la responsabilité d'un Comité interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT).

Un premier SNAT verra le jour en 1973; il est établi en concertation avec les instances ministérielles chargées de la planification et du développement économique.

Un second SNAT est élaboré en 1985, dans le cadre du Vème Plan de développement. Tenant compte du fort taux d'urbanisation et d'industrialisation qui s'est concentré surtout sur le littoral Nord-Est, entraînant un déséquilibre marqué entre cette partie du territoire et le reste du pays, essentiellement agricole, le Gouvernement fixe au SNAT comme objectif fondamental d'"engager une stratégie qui vise la mise en valeur optimale de toutes les potentialités du territoire national". Les mesures

d'aménagement proposées s'appliquent à deux niveaux bien distincts:

- "par la concentration de projets d'envergure nationale sur un nombre forcément limité de pôles et d'axes de développement à l'échelle de l'ensemble du pays, la volonté de rééquilibrer le développement industriel et urbain doit être marquée par des réalisations significatives, plutôt que par une politique d'améliorations diffuses;
- par le développement progressif, au niveau des régions, d'une armature secondaire qui en facilite l'intégration économique, tout en fournissant l'appui indispensable au progrès du monde rural".

S'il convient de ne pas trop s'interroger sur le caractère opératoire d'un tel discours oecuménique, on peut néanmoins souligner l'apparition d'un souci de prise en compte des problèmes de développement régional, ce qui se traduira par l'élaboration, ces dernières années, de quelques schémas régionaux d'aménagement du territoire, tels que celui de la Région Centre-Est (Sousse-Monastir). On notera également que le CIAT n'a pas eu de véritable pouvoir d'intervention, puisque le système de financement prévu, le FIAT, n'a jamais reçu de dotation budgétaire.

-En 1979 est approuvé le **code de l'Urbanisme**, qui définit notamment la nature et le rôle des différents documents d'urbanisme:

.Le **PDU** (Plan Directeur d'Urbanisme), qui "oriente et coordonne les programmes de l'Etat, des collectivités publiques locales et régionales, établis dans le cadre des perspectives de développement économique et social; il détermine, en particulier, la destination générale des sols, l'implantation des grands équipements d'infrastructure, l'organisation générale des transports, la localisation des services et des activités les plus importants".

Le PDU, document de référence, doit comporter des éléments de programmation des investissements publics. Il est élaboré par les services compétents du Ministère chargé de l'urbanisme, en principe en concertation avec les départements ministériels concernés, et après consultation des collectivités

publiques locales et régionales. Est-il besoin de le dire, celle-ci, lorsqu'elle existe, n'est que de pure forme.

.Le **PAU** (Plan d'Aménagement Urbain) est en principe établi sous l'autorité de la commune. Il fixe, dans le cadre des orientations du PDU, les règles générales d'utilisation du sol. Contrairement au PDU, il est opposable au tiers : c'est donc par excellence, pour la collectivité locale, le cadre réglementaire de la gestion de l'espace urbain. Malheureusement, faute d'un appareil technique compétent, la commune n'est pas, la plupart du temps, en mesure d'élaborer son PAU, qui de plus doit faire l'objet d'une approbation par décret, sur avis du Ministère. Dès lors ce sont généralement les services extérieurs du Ministère de l'Équipement qui élaborent, instruisent, révisent le PAU, pour le compte de la commune, qui n'a pas non plus de moyens financiers suffisants pour en assurer la mise en oeuvre, l'essentiel de ceux-ci provenant de subventions de l'État. Les services extérieurs (Directions régionales de l'Équipement) sont donc les **véritables gestionnaires de l'espace urbain, assumant de fait la maîtrise d'ouvrage urbaine au lieu et place de la commune.**

.Le **PAD** (Plan d'Aménagement de Détail) a pour objet l'étude et l'aménagement de terrains bâtis et non bâtis, notamment en vue de la réalisation de lotissements ou d'équipements privés ou publics, ou encore de zones d'activités. Il doit comporter un montage financier des opérations projetées. Ces plans sont souvent établis par des bureaux d'études, qui s'abstiennent généralement de produire une étude de l'impact du projet sur l'environnement immédiat, rendant ensuite problématique la gestion de l'espace environnant le projet. Là encore, on constate que l'absence de maîtrise d'ouvrage urbaine est à l'origine d'un manque de prise de responsabilités de la puissance publique à l'égard des conséquences sur l'ensemble de l'espace urbain et de sa gestion quotidienne, de projets étudiés et montés strictement à l'intérieur de leurs limites physiques.

Cette situation d'incohérence aboutit inévitablement à un gâchis et d'énergie et de moyens importants, comme nous avons pu le constater récemment dans le cas de Sousse:

-Le PDU et le PAU ayant été étudiés par la même instance, à savoir un Groupe d'Études du Ministère de l'Équipement (Direction de l'Aménagement du

Territoire et de l'Urbanisme) à quelques années d'intervalle et sans réelle concertation avec les autorités locales, on constate que les deux documents font double emploi. Le PDU n'ayant jamais été approuvé, c'est le PAU qui en tient lieu.

-Le Groupe d'Etudes Centre-Est, chargé de l'élaboration des différents documents d'urbanisme, n'a aucun statut propre, ni aucune relation contractuelle avec les collectivités locales de l'agglomération. Il est en quelque sorte en état de **lévitation institutionnelle**, bien qu'il ait en charge, de fait, la gestion du développement urbain à tous ses niveaux.

Dès lors, comment s'étonner qu'un opérateur privé puisse proposer un projet qui aboutit à la construction, en chantier actuellement, d'un gros complexe touristique dans un centre ville déjà surchargé, et à l'emplacement d'un projet de voie urbaine destinée à désenclaver un quartier ancien du centre, coïncé entre le port et la mer ? Que dire de cet opérateur qui, passant au-dessus de toutes les instances locales (et qui s'en vante publiquement), se targue d'obtenir de la Direction nationale des Ports un agrandissement de celui de Sousse, financé sur fonds publics (alors que la même Direction souligne que le port actuel ne tourne pas au maximum de sa capacité), à seule fin d'en transformer une partie en port de plaisance, le long duquel il propose de réaliser un ensemble immobilier de loisirs et de tourisme, sur les anciens terres-pleins récupérés et aménagés par la puissance publique. Aucune étude d'impact n'a été commandée. Mais à dire vrai, où est le Maître d'ouvrage qui serait investi de l'autorité nécessaire, et aurait les moyens, pour commander une telle étude

Et pourtant, c'est le Président du conseil municipal qui, selon les textes en vigueur, aura la charge de délivrer l'**autorisation de construire**, qui clôt l'arsenal des dispositifs réglementaires dont on dispose en Tunisie pour aménager la ville.

B. Les outils de la maîtrise foncière et financière.

Nous ne ferons qu'évoquer ces instruments d'intervention, nous contentant de signaler les obstacles que rencontre leur utilisation.

En ce qui concerne la maîtrise foncière, les outils disponibles sont en grande partie empruntés à la réglementation française. Il s'agit, pour l'essentiel:

- De l'**expropriation**, utilisée, mais dont l'application relativement lourde entraîne de nombreux procès devant les juridictions spécialisées, surtout lorsque le statut du sol est au préalable mal défini. C'est en particulier le cas dans les opérations de réhabilitation de l'habitat spontané, dans lesquelles la régularisation foncière traîne en longueur, du fait de la variété des statuts fonciers qui obligent plutôt à un traitement à l'amiable au cas par cas. La possibilité d'exproprier n'est vraiment codifiée que depuis 1976.
- De la **préemption**, qui existe depuis 1973 : outil privilégié de la planification spatiale, en théorie, il est dans la pratique en totale incohérence, sur les plans spatial et temporel, avec les documents d'urbanisme. La préemption étant généralement entraînée par l'opportunité d'un projet hors options d'urbanisme, on constate que bien souvent les périmètres de préemption ne coïncident pas avec ceux prévus au titre des extensions urbaines.
- Le **PIF** (Périmètre d'intervention foncière), qui figure dans le code de l'urbanisme de 1979. Il pourrait en principe atténuer les phénomènes spéculatifs dans les zones urbaines, notamment anciennes, à restructurer. Mais là encore il manque un décret d'application, ce qui rend pratiquement inopérant ce dispositif, sauf dans des projets de caractère exceptionnel comme les projets Banque mondiale où la procédure a pu être mobilisée, du fait du caractère national de l'intervention.

En ce qui concerne les outils de financement, on ne s'intéresse ici qu'à ceux qui concernent les communes:

-Il existe, comme partout, des taxes municipales, telles que la **taxe locative** et la **contribution des riverains**, pour ne citer que celles qui ont un rapport direct avec l'urbanisation. Malheureusement leur rapport est faible, puisqu'une partie de plus en plus importante du parc de logements est de type habitat spontané, non enregistré, et que la contribution des riverains, impopulaire s'il en fût, ne suscite pas l'enthousiasme des municipalités pour l'appliquer avec plus de rigueur, surtout

lorsque approchent les élections, période des bilans concernant les améliorations du cadre de vie des habitants de la commune. Ces taxes sont donc d'une faible rentabilité, ce qui rend improbables de la part des municipalités des investissements importants dans le secteur urbain, d'autant plus qu'il n'existe pas l'équivalent d'une TLE (taxe locale d'équipement); en outre la contribution foncière sur les terrains non bâtis, créée en 1919, est encore maintenant largement inopérante, en raison d'un manque d'actualisation du taux, qui devrait être proportionnel au COS (coefficient d'occupation du sol) consigné dans les documents d'urbanisme, à condition qu'ils existent et qu'ils aient été approuvés.

-Il existe par ailleurs des transferts de l'Etat, dont la source principale est le **Fonds commun des collectivités locales**, qui sert à la fois l'ensemble des collectivités locales, y compris les gouvernorats (ce qui se comprend et est important là où le territoire n'est pas encore communalisé, mais pose des problèmes de partage du pouvoir et donc de clientélisme, là où il l'est complètement), et les Sociétés nationales chargées de la réalisation des équipements, telles que l'ONAS, la STEG, etc. Classiquement, ces dernières sont favorisées dans l'allocation de ce Fonds, ce qui ne fait que renforcer leur comportement d'Etat dans l'Etat, de plus en plus controversé.

-Les communes, enfin, peuvent aussi emprunter, essentiellement auprès de l'Etat par le biais de la **Caisse nationale de Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales** (CPSCL). Les conditions financières appliquées à ces prêts sont particulièrement avantageuses, puisque le taux d'intérêt est de 2 à 4% l'an, pour une durée de remboursement de 10 à 20 ans. Destinés pour l'essentiel à des projets d'infrastructure de base et à des équipements sociaux, ils font apparaître les communes comme des agents d'intervention indirecte dans le domaine économique en favorisant l'implantation des projets plutôt qu'en les aidant à les maîtriser directement.

Au total, signalons que l'enveloppe servie aux communes s'élève, selon la Direction des Collectivités Locales (DGCL), à 38 MD (1 Dinar = + ou - 7 FF) pour la durée du 6ème Plan quinquennal (1982-1987). Il faut toutefois signaler de grandes disparités régionales, puisque la Région du Nord-Est a absorbé à elle seule 15 MD.

Tels sont, brièvement exposés, les principaux dispositifs institutionnels, techniques, réglementaires et financiers dont on dispose en Tunisie pour intervenir sur la ville et gérer la croissance urbaine. Ils sont, on le voit, fort nombreux.

Alors, où est le problème?

EN GUISE DE CONCLUSION: A LA RECHERCHE D'UN MAITRE D'OUVRAGE URBAIN.

Il est impossible de dresser un bilan complets des résultats, positifs et négatifs, de la politique urbaine tunisienne depuis le début des années 60. Il existe toutefois des évaluations partielles, en général sectorielles (par exemple, en 1990, un bilan de la mise en oeuvre des documents d'urbanisme et de la procédure de lotissement), ou concernant une période donnée. On peut à partir d'elles attirer l'attention sur quelques points de blocage à propos desquels une convergence se dessine dans les analyses :

-Dans le domaine des procédures, on signale souvent le caractère inachevé de la plupart d'entre elles, en raison notamment du manque de textes d'application, ce qui limite et parfois neutralise complètement leur efficacité opérationnelle. Mais on peut aussi se demander si certains organismes, au premier rang desquels on trouve les départements ministériels et autres Etablissements publics, ne jouent pas sur ce flou institutionnel pour pouvoir échapper plus facilement à des relations codifiées, avec, par exemple, les communes. Il semble par exemple que le District de Tunis ait joué cette carte au maximum.

-De nombreux spécialistes et praticiens tunisiens soulignent les contradictions manifestes entre la logique des planificateurs de l'espace, qui se réclament d'une logique sociale et technique, et celle des opérateurs qui, même publics, raisonnent en termes de marché avec une stratégie commerciale immédiate (rentabilité et trésorerie positive obligent !) plutôt qu'avec un objectif d'aménagement à long terme. C'est le cas de l'AFH qui lotit dans le Nord de l'agglomération de Tunis, jugée plus agréable par les couches moyennes, ses clients privilégiés, alors que le Plan d'urbanisme misait sur une urbanisation au Sud, en s'appuyant sur des critères techniques.

-Les opérateurs qui ont en charge l'urbanisation au niveau sectoriel (services urbains, foncier, logement), s'en

tiennent rigoureusement à leur logique et à leur programmation propres. Cette rigidité est renforcée du fait que ces sociétés, placées sous la tutelle directe des administrations centrales, voire, de manière plus informelle, de la Présidence de la République, échappent complètement à l'autorité des collectivités locales. Outre ce fonctionnement selon un modèle technocratique centralisé, on constate que les collectivités locales ne peuvent absolument pas mobiliser selon leur logique d'aménagement les financements habituellement dévolus à ces sociétés, ni même contrôler les investissements réalisés sur leur territoire.

-Dans un contexte où le libéralisme économique est devenu très largement dominant en Tunisie, on a vu apparaître de gros opérateurs privés qui interviennent massivement, notamment dans des projets touristiques, mais aussi de bureaux, de commerces, etc. Le dernier en date, qui porte sur l'aménagement des berges du Lac de Tunis, va créer 1200 hectares de terrain à urbaniser, l'ambition des promoteurs étant d'en faire le nouveau centre de Tunis. Personne n'est en mesure de dire quel sera l'impact économique, social, environnemental, d'un tel projet, ni quelles seront ses répercussions sur le centre actuel de Tunis.

-On souligne enfin l'absence de moyens financiers adaptés: pas de perception de plus-values foncières, et donc aucune possibilité d'introduire des systèmes de péréquation pourtant indispensables dans un contexte d'économie libérale.

Point n'est besoin d'allonger la liste des difficultés et blocages qui viennent à la fois d'une surabondance (un trop-plein ?) de textes, de règlements plus ou moins adaptés, mal identifiés car imprécis dans leur fonctionnement institutionnel, et qui aboutissent paradoxalement et en même temps à une centralisation accrue et à une dilution des responsabilités. Plus on crée d'organismes et d'instruments spécialisés, plus ceux-ci sont placés sous tutelle de l'administration centrale, qui seule peut les maîtriser approximativement, et plus les collectivités locales se trouvent dépossédées de leurs capacités d'initiative. Cette spirale dure et se développe depuis les années 60.

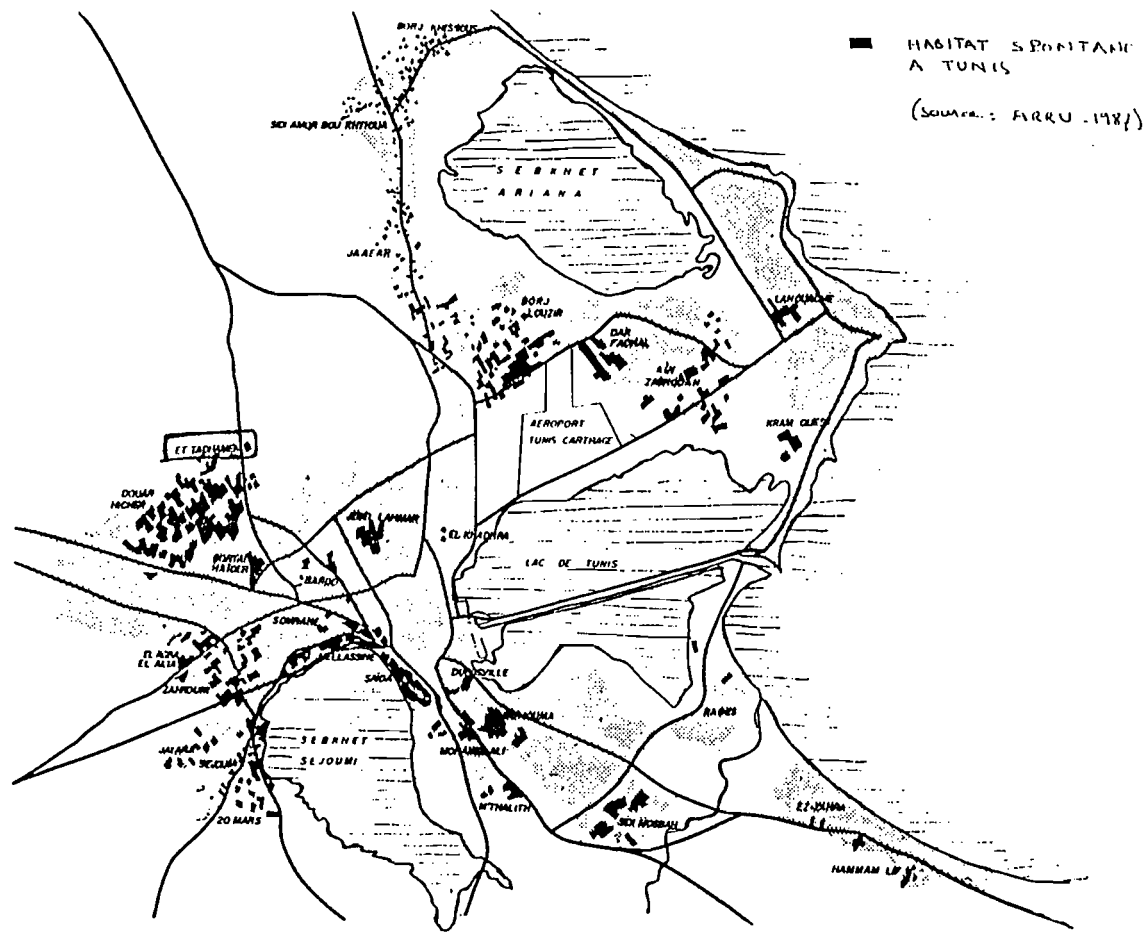
Le problème fondamental, en fait, n'est pas de nature instrumentale, il n'est pas technique, et il est en partie seulement financier. Le vrai problème est dans un décentrement des mécanismes de décision, et donc dans un renoncement à des modes d'intervention hyper-centralisés, qui ignorent cette base incontournable qui fonde ou devrait fonder tout projet ayant pour

objectif la maîtrise du développement urbain: la notion d'**intérêt local**. Un certain nombre de techniciens et spécialistes tunisiens du secteur se réfèrent maintenant à cette notion, en la situant dans un Etat de droit démocratique plus affirmé qu'il ne l'est actuellement, et sur des bases contractuelles claires liant les différents partenaires impliqués dans le développement local.

Il est frappant de constater que, dans un pays comme la Tunisie, toutes les conditions sont à peu près réunies pour que les communes exercent leurs compétences en matière de maîtrise du développement urbain: la **Loi organique des Communes** de 1975 donne, au moins sur le papier, des pouvoirs très larges d'intervention soit aux communes isolées, soit à des syndicats de communes. La **décentralisation** est à l'ordre du jour depuis déjà quelques années: cela s'est traduit par la création de Conseils régionaux en vertu d'une Loi de 1989, à laquelle il manque encore les décrets d'application, ainsi qu'une représentation élue au suffrage direct. Le mouvement de décentralisation a entraîné des transformations non négligeables des instruments financiers des communes : ainsi le programme d'investissement communal de 1987-1991 a vu son enveloppe considérablement augmenter, puisqu'elle passe à 185 MD (source: Direction des Collectivités Locales) soit une augmentation de 35% en Dinars constants. D'autre part un nouveau projet Banque mondiale est actuellement à l'étude: c'est un **Projet de développement municipal**, dont l'objectif est une meilleure mobilisation des ressources communales et un meilleur accès aux prêts, par la création d'une banque de développement municipal.

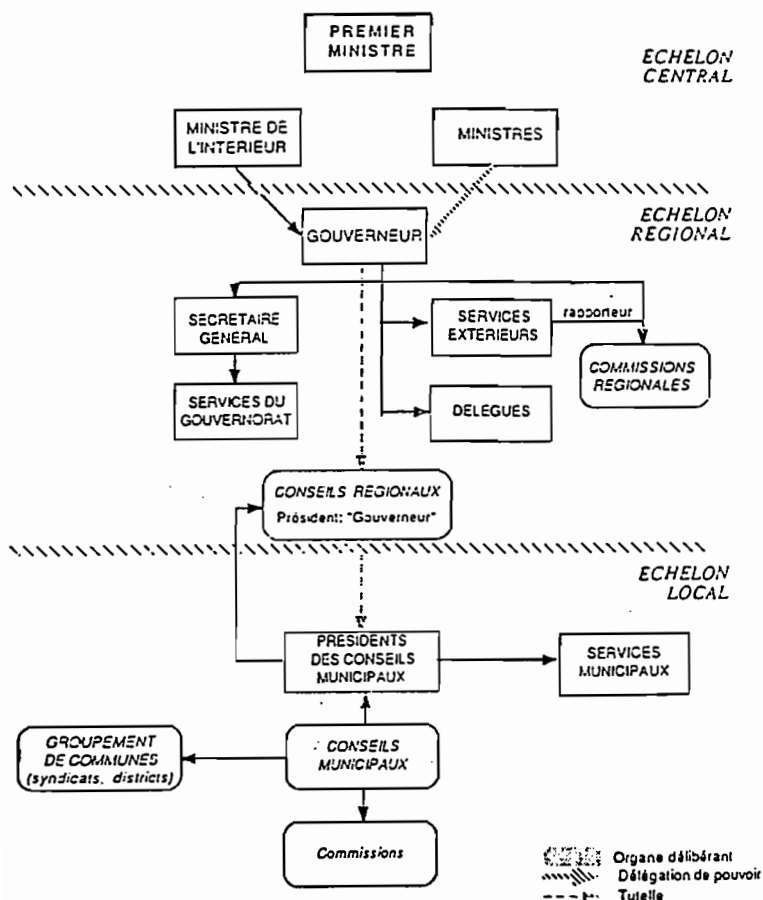
Un gros effort est donc fait actuellement pour mettre en place le cadre de la décentralisation. Mais celle-ci ne sera tout au mieux qu'une **déconcentration**, aussi longtemps que ne sera pas reconnue l'évidence de l'idée que le lieu où il faut maîtriser le développement urbain c'est l'Hôtel de Ville, et non pas les bureaux ministériels. Cela revient à dire que c'est le pouvoir local, élu, doté d'une réelle capacité d'initiative, assisté par des techniciens, encadré par des mécanismes de contrôle, en amont et en aval des interventions, nationaux et locaux, c'est ce pouvoir qui représente la meilleure chance, le meilleur garant, d'une mise en cohérence territoriale de projets aux logiques diverses, sectorielles, ou tout simplement importées, en fonction d'objectifs de développement local, régional, national. Cela ne veut pas dire que les difficultés sont par miracle aplanies, les erreurs

complètement évitées. Cela veut dire qu'on a trouvé le **pilote**, le **Maître d'Ouvrage Urbain**, à qui est reconnue la capacité de donneur d'ordres, et le devoir, aussi, de dialoguer avec les citoyens, constitués éventuellement en contre-pouvoirs, en tout cas en société civile susceptible de demander des comptes.



Graphique 1

SCHEMA GENERAL DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE TUNISIENNE



Graphique extrait du PDM - Volume 1 - Volet A -
Renforcement du cadre institutionnel - p 8

DES LOTISSEMENTS AUX CITES : LES FACETTES D'UNE POLITIQUE DE LOGEMENT A OUAGADOUGOU DE 1960 A NOS JOURS.

OUATTARA Ardjourma
Géographe,
Chargé de Recherche
I.R.S.S.H./C.N.R.S.T.
Ouagadougou
Burkina Faso

Dans la phase de croissance urbaine accélérée de l'Afrique, la question du logement a toujours été la préoccupation essentielle des populations des villes. Que ce soit au Nord, à l'Est ou à l'Ouest de l'Afrique, cette préoccupation se traduit partout par le développement d'un habitat populaire, conséquence de l'insuffisance de la réponse des pouvoirs publics et dont le contrôle leur échappe. Au Burkina, le phénomène s'est développé à un point tel qu'à Ouagadougou, au début des années 1980, les aménagements réguliers (1960 hectares) ne dépassaient que de peu le tiers des quartiers non lotis (4 900 hectares) habités par plus de 60% de la population urbaine. Les solutions préconisées par les pouvoirs publics ont privilégié une certaine mise en ordre du tissu irrégulier existant. Ces interventions ont été doublées d'une politique de construction de cités, particulièrement active depuis 1984.

I. DE 1960 A 1983 : DE BIEN TIMIDES EFFORTS DANS LA CONSTRUCTION DES LOGEMENTS.

Bien que le discours sur l'habitat soit absent (1960-1966), cette période se caractérise par quelques lotissements. La question de l'habitat ne sera prise en compte qu'à partir de 1970 où, pour la première fois (1974), il a été question d'une "charte de l'urbanisation de nos villes et villages...". On envisagera même d'enrayer la spéculation foncière effrénée... pour doter les services compétents de moyens qui leur permettent de définir et de réaliser concrètement une politique de logement et d'aménagement de l'habitat en milieu urbain et rural, au bénéfice du plus grand nombre" (Discours Programme du CMRPN, Mai 1981. Louable quant au fond, ces intentions déclarées n'ont cependant pas pu se traduire sur le terrain, soit qu'elles aient été déviées de leurs objectifs par des calculs partisans, soit que les régimes n'aient pas eu le temps de les mettre en œuvre avant leur fin prématurée.

Il faut signaler, cependant, quelques réalisations de Sociétés immobilières (SIV, SOPROGIM), les opérations Zones résidentielles du Bois (actuel Secteur 13) et Patte d'oie (actuel Secteur 15). Mais ces réalisations étaient loin d'être en concordance avec le discours politique. Les conditions d'accès au logement dans ces zones (solvabilité, accès au crédit bancaire) excluaient de fait le plus grand nombre de ces opérations. Même si l'objectif de l'opération était de réduire les dépenses de l'Etat, il convient d'en souligner ici le caractère discriminatoire. Une étude récente (BAMAS, S. 1989) permet de s'en rendre compte à travers les catégories socio-professionnelles des propriétaires de logements à la Zone du bois. L'opération Patte d'Oie a été conçue avec le même objectif pour les cadres moyens.

Les logements construits par les Sociétés Immobilières (SIV, SOPROGIM), outre leur insuffisance (56 logements en 10 ans), n'ont rien changé à ce schéma, sinon qu'ils ont accentué les différenciations sociales; malgré la forte subvention dont bénéficiaient ces sociétés de la part de l'Etat, les loyers étaient hors de portée du plus grand nombre et étaient paradoxalement plus élevés que ceux des logements construits par les particuliers. (GUIEBO, J. 1983). Si l'on excepte l'accaparement des parcelles de "l'opération Zone Pilote de Cissin" par certains éléments des classes sociales aisées, on peut arguer

que cette opération constitue l'un des points positifs de la politique du logement dans la période 1960-1983 en faveur du plus grand nombre.

La ville légale s'est donc faite dans l'ignorance quasi-totale de la majorité de la population. On comprend dès lors que ces "oubliés" constituent aujourd'hui l'essentiel de la population des quartiers périphériques où ils ont eu droit de cité dans "l'illégalité". L'enquête réalisée en 1986 dans le cadre du programme "enjeux des extensions urbaines" (CNRST-ORSTOM) souligne assez l'insuffisance de l'intervention de l'Etat dans ces secteurs périphériques. Ainsi, la situation légèrement dominante dans le mode d'obtention des parcelles est l'achat (28,4%), l'attribution par l'Etat ne venant qu'en seconde position (25,7%). Si l'on considère les catégories "attribution coutumière", "héritage" et "dons", ce sont les trois quarts (74,3%) du marché foncier qui ont échappé ainsi (toutes périodes confondues) au contrôle de l'Etat à la périphérie de la ville.

De manière plus précise, l'intervention de l'Etat est quasiment nulle dans le mode d'obtention des parcelles au cours de la période 1960-1981. En revanche, le mode d'obtention par achat a fortement progressé au point d'atteindre presque 50% en 1975-1979. L'achat va même prédominer de 1980 à 1983 avec plus de 50% (57,8% en 1980) de l'activité foncière. Il faut attendre 1982-1983 pour voir apparaître enfin, et de manière notable, le mode d'attribution par l'Etat.

Ainsi, pratiquement mise à l'écart par le processus d'urbanisation planifiée, la majorité silencieuse s'est contentée pendant longtemps d'une situation de précarité en attendant une amélioration hypothétique. Il est à souhaiter que la politique d'aménagement, en cours depuis 1983, ait pu combler des attentes maintes fois déçues.

II. DE 1983 A NOS JOURS : CONTINUITE OU RUPTURE DANS LA POLITIQUE DE LOGEMENT

Depuis 1983, le Burkina Faso apparaît comme l'un des rares pays africains à afficher et à mettre en œuvre une politique urbaine résolument volontariste. Celle-ci procède d'une situation d'ensemble qui, sur le plan de l'habitat, s'inscrit sur un fond de crise du logement dans les villes, conséquence d'une spéculation foncière et immobilière créée et entretenue par une bourgeoisie parasitaire.

Le Discours d'Orientation Politique (DOP) du 2 octobre 1983 annonce clairement les intentions du nouveau pouvoir, en place depuis seulement trois mois, quant aux grandes décisions attendues : "dans le domaine de l'habitat, domaine d'une importance cruciale,... des mesures importantes devront être prises pour :

- Etablir des loyers raisonnables;
- Procéder au lotissement rapide des quartiers;
- Développer sur une grande échelle la construction d'habitations modernes en nombre suffisant, accessibles aux travailleurs" (DOP p. 53).

Habitué auparavant aux discours sans effet, on ne pouvait qu'être sceptique face à de telles déclarations. Il n'a pourtant pas fallu attendre longtemps pour voir les choses se préciser.

A. Le plafonnement des loyers, un pari bien difficile à gagner.

L'une des premières mesures prises dans le domaine de l'habitat a été le plafonnement des loyers (décret 84-63/CNR/.PRES du 9 mars 1984) pour atténuer la spéculation immobilière. Ces dispositions qui n'ont rien de nouveau n'ont cependant pas pu être appliquées jusqu'à présent à cause de la pression des propriétaires immobiliers avec la complicité de l'appareil d'Etat de l'époque.

Les difficultés ne manquent pas ici non plus. Elles tiennent d'abord à une certaine réduction du nombre de constructions nouvelles. Cela s'explique par le fait que le plafonnement des loyers ayant réduit la rentabilité des placements dans l'immobilier, il n'y avait plus d'intérêt à y

investir. De plus, les "dégagements" et autres licenciements dans le secteur public ont entraîné une certaine méfiance des établissements financiers vis-à-vis des demandes de prêts pour les constructions immobilières. L'une des conséquences de cette réduction du nombre de nouvelles constructions est que la recherche de maisons à louer a été rendue plus difficile. Ces difficultés sont d'autant plus réelles que certains propriétaires préfèrent éviter les locataires étrangers dans leurs maisons qu'ils font occuper par des "frères", des "cousins" ou qu'ils laissent closes. Il n'est donc pas surprenant que, parallèlement, un marché de la location au noir se développe, certains locataires nationaux préférant payer un loyer largement au-dessus du taux officiel plutôt que de rester dans la rue.

B. Des lotissements à grande échelle... à la démocratisation de la spéculation foncière.

Les lotissements à grande échelle constituent le volet le plus important de la politique de logement engagée depuis 1983. Cela n'est pas surprenant quand on se trouve, à Ouagadougou en particulier, face à des quartiers spontanés qui occupent 70% du territoire urbain et regroupent 60% de la population.

L'un des instruments les plus importants de cette politique a été la nationalisation des terres par l'ordonnance 84-050 du 4 août 1984 et son décret d'application n°404 du 4 août 1985 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso. La création du domaine foncier national permet ainsi à l'Etat de lever toutes les entraves (droits des propriétaires fonciers coutumiers, longue procédure d'adoption des plans d'aménagement... dont la loi 77/60 An du 12 juillet 1960 est le concentré) qui retardaient la mise en œuvre des plans d'aménagement urbain. L'adoption du principe "un ménage, une parcelle" permet d'envisager la lutte contre la spéculation sur les terrains lotis.

Parti donc du Programme Populaire de Développement (PPD-Octobre 1984-Décembre 1985), le programme de lotissement a abouti à Ouagadougou à la production de 64.321 parcelles loties ainsi mises à disposition de la population (Rapport bilan DGUT, août 1989). Comparé aux 10.800 parcelles de la période 1960-1983, ce bilan est nettement positif au regard du délai de réalisation. Il y a là, sans

contexte, une rupture avec la période précédente, la quasi-totalité des quartiers spontanés étant lotis. Il reste à voir maintenant si tous les objectifs de ce vaste programme de lotissement ont été atteints. Ils semblent prématurés de faire ici un bilan détaillé du programme de lotissement. Mais le peu que l'on en sait permet de faire quelques remarques. Les 64.321 parcelles nouvelles ainsi loties ajoutées aux 20.000 déjà existantes permettent d'espérer que la majorité des 89.000 ménages recensés à Ouagadougou en 1985 ont pu bénéficier d'une parcelle. Dans tous les cas, nombreux sont les ménages qui, depuis des années, attendaient avec impatience ces lotissements leur permettant enfin d'accéder légalement à la propriété de leur logement. Dans le même temps, on se rend compte qu'il y a toujours des ménages qui n'ont pas pu avoir gain de cause. C'est dire qu'en dépit du nombre important de parcelles dégagées, il y a toujours des insatisfaits.

Les nouvelles parcelles ainsi dégagées ont été attribuées à des bénéficiaires qui n'ont pas toujours les moyens de la mise en valeur. Nombreux sont encore ceux qui n'ont même pas pu s'acquitter des 25% de la taxe de jouissance exigée lors de l'attribution. Une enquête réalisée en 1987 dans les secteurs 27 et 28 fait ressortir que 3% seulement des attributaires avaient versé la totalité de la taxe de jouissance, et ce trois ans après les attributions (Ouedraogo, A. et Ouattara, B.). Peut-on parler, dans ces conditions, de mise en valeur. On risque de connaître de nouveau la situation du Projet Banque Mondiale à Cissin où près de 50% des attributaires ont revendu leurs parcelles à des acheteurs, fonctionnaires ou commerçants. L'activité de vente de parcelles déjà développée dans les secteurs nouvellement lotis en est une preuve, les différentes échéances (trois ans pour la mise en valeur, cinq ans pour l'acquittement de la taxe de jouissance), étant dépassées pour la majorité des attributaires.

Le système de "la table de vérité" n'a pas été efficace, de nombreux attributaires, déjà propriétaires de parcelles, ayant pu passer entre les mailles du filet; la situation immobilière des candidats aux parcelles n'avait pas été clarifiée auparavant. Soucieux de ne perdre aucune de leurs parcelles précédemment détenues en zone non lotie, certains propriétaires ont usé de prête-noms pour se faire réattribuer des parcelles loties. A cela il faut ajouter les attributions complaisantes à des personnes déjà bénéficiaires, pourvu qu'elles aient quelque influence

(politique ou financière) sur des personnes chargées de la conduite des opérations d'attribution. Les 23^{ème} assises des Tribunaux Populaires de la Révolution (TPR) de Ouagadougou ne diront pas le contraire.

Beaucoup d'attributaires, visiblement sans moyens de mise en valeur, n'ont d'autres recours que de vendre leur terrain "pour ne pas tout perdre". D'autres, en revanche, beaucoup plus débrouillards, vendent leur deuxième terrain afin de pouvoir mettre le premier en valeur. Cette nouvelle race de spéculateurs fonciers se rencontre surtout dans les couches populaires qui, à la faveur des nouvelles mesures, ont pu se faire attribuer aisément des parcelles. Il est évident aussi, dans ces conditions, que les fonctionnaires, les riches commerçants... ayant quelques moyens sont les seuls à pouvoir acquérir ces terrains. Il y a là une piste de recherche à explorer. Peut-on, dans ces conditions, éviter l'accumulation des parcelles loties aux mains d'une minorité ? Enfin, en privilégiant les propriétaires de terrains en zone non lotie dans les critères d'attribution, les nouvelles dispositions ont fait prendre conscience à une frange importante de la population que le recours aux zones non loties était la meilleure voie pour l'accession à une parcelle lotie, les multiples demandes déposées ici et là n'aboutissant jamais. De ce point de vue, le redéploiement des quartiers non lotis dans la ville (Secteurs 15, 19, 27,...) trouve toute son explication.

Dans ce qui précède, il apparaît donc que la lutte contre la spéculation foncière est loin d'être gagnée, bien au contraire. La démocratisation de l'accès aux parcelles loties a fini par démocratiser la spéculation foncière par l'élargissement de sa base. D'autres mesures s'imposent donc pour mieux asseoir une politique de logement à Ouagadougou.

C. Les cités : Nouvelles zones résidentielles ou logements sociaux ?

Parallèlement au lotissement des quartiers spontanés, un vaste programme de construction de logements a été lancé sur toute l'étendue du territoire avec les Cités du 4 août, les Cités AN II, AN III, AN IV, (A et B) et les 1.200 logements. La première génération de ces cités a bénéficié à 23 des 25 provinces que comptait alors le Burkina (avant les 30 actuelles). Si l'on doutait de la mobilisation des populations

(en particulier à travers, les TIC : Travaux d'Intérêt Commun), la preuve en a été faite avec la réalisation de ces cités en un temps record dans le cadre du PPD. Mais l'on se demande encore aujourd'hui ce que peuvent tirer les paysans de telles cités qui profitent aux seuls fonctionnaires affectés dans ces localités, conformément du reste aux objectifs de départ. Les cités An II constituent le volet PPD en matière de logement pour les villes de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. La "clientanisation" s'est poursuivie à Ouagadougou à l'occasion des anniversaires successifs de la Révolution, jusqu'en 1987, avec le lancement de l'"Opération 1.200 logements". Dans le même temps, la SOCOGIB lançait un programme de construction de 1.500 logements.

L'objectif affiché de ces réalisations a été de satisfaire l'immense majorité de la population... par la construction de "logements sociaux" (Sidwaya du 31/8/84). A la fin de la réalisation de ces cités, on se rend compte cependant que la situation est différente de celle qui était annoncée. Ces Cités ont contribué sans nul doute à amoindrir les problèmes de logement, en particulier à Ouagadougou, en mettant des logements décentes à la disposition d'une partie non négligeable de la population.

Cependant, les conditions d'accès à ces logements sont telles que les postulants ne peuvent se recruter que dans les couches de la population dont le revenu est relativement élevé, celles qui disposent "d'une capacité financière permettant l'engagement". La traite mensuellement versée par les ménages bénéficiaires des logements des cités cédés en location-vente s'élève à :

- 10.000 et 15.000 F.CFA à la Cité An IVB (401 logements)
- 15.000 F à la première tranche de 240 villas des 1.200 logements
- 25.000 F à la seconde tranche
- 31.000 F à la Cité An III (186 logements)
- 42.000 F à la Cité An III (293 villas et appartements).

Quant aux logements de la SOGOGIB, leur loyer mensuel, dans les mêmes conditions, varient de 25 000 F à 63 000 F, ce qui exclut les revenus modestes. Les exigences pour un tel engagement s'expliquent surtout par le mode de financement de ces logements, construits sur prêts (certes à bas taux d'intérêt pour les Cités)

remboursables. Dans ces conditions, et comme le reconnaissent d'ailleurs certains responsables, "on ne peut pas faire du social dans le logement", ce qui répond après coup aux interrogations du quotidien Sidwaya (27 août 1984) lorsqu'il écrit à propos de la Cité An II : "Ces villas sont-elles vraiment construites pour le fonctionnaire burkinabè à revenus moyens", la villa revenant effectivement à 5.500.000 F.CFA en fin d'échéance. L'Etat apparaît ici comme un promoteur immobilier dont les immeubles ne sont accessibles qu'à ceux qui ont les moyens, excluant de fait de la ville ceux-là même au nom desquels ces programmes ont été initiés.

Il y a donc une certaine contradiction entre les objectifs sociaux des Cités et la réalité. Là apparaît une certaine analogie avec les zones résidentielles édifiées dans le cadre des aménagements urbains d'avant 1983. La politique des Cités apparaît comme un désaveu de la critique formulée vis-à-vis de ces zones qui réapparaissent ici sous une autre forme mais avec le même type de ségrégation sociale. Ce constat est d'autant plus fondé que la réalisation des cités s'est accompagnée dans certains cas (An II, An III, An IV, 1.200 logements) du rejet du plus grand nombre à la périphérie. On pourrait rétorquer que, dans l'un ou l'autre cas, les déguerpis ont eu droit aussi à des Cités. Mais il faut préciser que, dans le cas de la Cité de Signonghin, destinée aux déguerpis de la Cités An III, les moyens qui ont été consacrés (3.800.000 F.CFA pour la construction d'une maison en matériaux locaux) sont largement en deçà de ceux qui ont été investis à la cité An III (7.000.000 F.CFA pour une villa).

Pour conclure, on peut dire que les intentions affichées de la politique de logement sont certainement louables. Mais, pour n'avoir pas pris en compte les besoins réels et les possibilités financières du plus grand nombre, les lotissements à grande échelle, la construction des Cités,... ont pu connaître des déviations. Ce n'est peut-être pas le cas de la réglementation des loyers. Mais il faut chercher à mieux réguler le marché de la location pour éviter aux locataires les trop nombreuses péripéties des recherches de logements. Quant à la spéculation foncière engendrée par les nouveaux lotissements, est-il possible d'en venir à bout sans des moyens de contrôle beaucoup plus efficaces? On peut espérer qu'avec de nouvelles dispositions, on finira par trouver une solution adéquate au problème de logement du plus grand nombre.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.

- BAMAS, (S.M.M.) 1989** : *Les politiques de logement à Ouagadougou de la période coloniale à nos jours*. Etude de cas. Mémoire de Maîtrise. Dép. Géographie. Université de Ouagadougou. 220p.
- CNRST-ORSTOM 1986** : *Enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou*. Rapport intermédiaire. Sept. 1986.
- GUIEBO, (J.) 1986** : *Aménagement urbain au Burkina Faso*. Réseau Habitat Urbain. ACCT-IUP. : 107 à 123,
- KOMATE, (K.) 1989** : *La politique d'habitat au Burkina Faso*. Mémoire ENAM.
- TAPSOBA, (S.M.J.) 1987** : *Les politiques en matière de logement à Ouagadougou (Burkina Faso)*. Mémoire DESS Urbanisme. Université de Paris VIII.

A PROPOS DE LA FONCTION MIGRATOIRE DES VILLES SECONDAIRES EN AFRIQUE NOIRE

OUEDRAOGO Jean-Bernard
Assistant de Sociologie
Université de Ouagadougou

Les analyses portant sur les mouvements migratoires ont souvent tendance à cristalliser l'attention sur cette notion très expressive de "flux" entendue comme un ensemble de canaux drainant, à travers champs, le flot continu des paysans prolétarisés de la "campagne" vers la "ville". L'adoption rigide d'une telle vision des choses s'annonce clairement sur ces cartes où des séries de flèches plus ou moins pansues sont résolument dirigées vers les "centres urbains" qui, le plus souvent, se réduisent à la capitale. Cette approche bipolaire et linéaire des mouvements migratoires, parce qu'elle s'attache à l'excès aux échanges spatiaux, s'interdit de voir de quelle manière l'espace et le temps de la mobilité sont socialement gérés et comment la mobilité spatiale humaine elle-même s'inscrit dans un processus général de recomposition de la formation économique et sociale. Cette façon d'aborder la question, non seulement ne permet pas d'obtenir l'exacte image des conditions de la migration mais minimise fortement le rôle des villes secondaires dans cette construction globale. "Dans l'analyse des phénomènes migratoires, souligne Jean-Loup Amselle, les événements qui se produisent entre les deux extrémités du réseau sont donc au moins aussi importantes que ceux qui interviennent aux points de départs et d'arrivée"¹ Que l'on se demande, par exemple, si la prolétarianisation des campagnes, condition principale de la migration rurale, est un phénomène séparable du projet social capitaliste. Un des objectifs principaux de ce court texte est de tenter la reconnaissance des "fonctions urbaines"² des villes secondaires

¹ J.L. Amselle (sous la direction) "Les Migrations Africaines" Ed. F. Maspero, Paris, 1976.

² Nous n'intervenons pas dans ces débats classiques, que les géographes connaissent bien, de la classification fonctionnelle des villes.

dans le processus migratoire et de rechercher, dans l'exercice même de ces fonctions, le statut particulier de l'urbain dans le changement social.

Le succès d'un tel projet exige que soit clairement précisés les contours du phénomène urbain qui, libéré du modèle classique d'interprétation bipolaire, de cette "macrocéphalie" conceptuelle dénoncée très tôt par Balandier³, apparaîtrait non plus seulement comme un type d'habitat aggloméré mais aussi comme l'expression d'un nouveau mode d'existence. De même, la migration, en tant que mouvement des hommes, exprime et participe d'un modelage particulier de l'espace social dont les dimensions débordent largement le "champ migratoire". Il n'est certes pas sans intérêt de jauger le volume des mouvements de population mais ce qu'il faut essayer de comprendre, nous semble-t-il, c'est le fait que le mouvement migratoire constitue une zone de rencontre et d'échange que l'analyse des relations entre "positions pures", exprimées en termes figés de "ville" et de "campagne" n'assigne jamais aux villes dites secondaires (sinon la "fonction quai de gare") oubliant alors que celle-ci, en entretenant au premier plan de multiples rapports avec le proche milieu rural, constituent un champ de bataille privilégié sur lequel s'affrontent deux modes d'existence. L'on comprendra que la mise en rapport du phénomène urbain avec le fait migratoire exprime une figure essentielle de la nouvelle structuration socio-spatiale qui secoue les formations sociales africaines.

Dans les pages qui suivent nous voudrions tenter de montrer comment les villes secondaires participent à la dynamique de transformation de la société entière avant de proposer quelques observations méthodologiques sur l'utilité d'une approche locale dans l'analyse de l'aménagement du territoire.

³ G. Balandier "Sociologie des Brazzavilles noires" Paris Ed. A. Colin, 1955.

I. LA VILLE SECONDAIRE ET L'APPEL MIGRATOIRE.

"Il faut construire les villes à la campagne". Cette célèbre boutade qui semble traduire un projet utopique, qui n'a de réalité que dans les rêves les plus fous d'écologistes inguérissables, marque cependant, dans le contexte africain, un moment historique bien réel. L'armature urbaine nationale s'est développée à partir d'une volonté des pouvoirs centraux de gérer les hommes et les espaces et, dans le même élan, d'étendre une forme nouvelle de vie. Le procès de constitution de la plupart de nos villes actuelles procède de l'exigence d'un contrôle territorial qui décide une extension spatiale de certaines fonctions administratives pour un quadrillage systématique de l'espace conquis. L'implantation des actions administratives forme le premier noyau autour duquel se développe l'urbanité. "Dans les pays d'Afrique francophone, la centralisation administrative impose sa loi à l'armature urbaine" souligne J-M. Ela⁴. Ce rôle des administrations dans la formation des villes n'est pas un phénomène exclusivement africain, de nombreux auteurs ayant observé ailleurs des manifestations analogues.

En effet, la délocalisation administrative, avec ses contingents de fonctionnaires, forme avec ses chefs-lieux autant de têtes de pont autour desquelles se constitueront les cités nouvelles. Mais cette armature urbaine ne tient pas ses éléments dans un rapport égalitaire car, de la même manière que l'implantation d'un centre administratif obéit à une logique bureaucratique particulière, de même la démographie, la géographie et l'économie opposent des limites au développement urbain. J. Champaud⁵, à propos du cas camerounais, fait justement remarquer que "la présence de l'administration ne suffit pas toujours à faire une ville d'une agglomération qui n'a pas par ailleurs de rôle commercial notable dans la région". Dans le même ordre d'idée s'inscrit l'exemple burkinabè de Zorgo, centre administratif, et Pouytenga, important marché, distant de seulement quelques kilomètres. Une hiérarchisation structurelle est à considérer dans le système des villes de "l'intérieur" si l'on veut déterminer la fonction de chacune d'elle dans ses rapports les plus

⁴ J-M. Ela "La ville en Afrique Noire" Ed.. Karthala, Paris - 1983 p. 15.

⁵ J. Champaud "Genèse et typologie des villes du Cameroun de l'Ouest" Cahiers ORSTOM, Série sciences Humaines vil. IX, n°3 - 1972, p. 332.

ordinaires avec, d'une part les autres centres urbains et, d'autre part, avec les campagnes.

"Le grand fleuve civilisateur" de Cécil Rhodes n'est pas seulement le chemin de fer, qui n'est qu'un moyen de l'urbanité ne constituant d'ailleurs pas encore un important réseau, mais assurément le système urbain qui pénètre résolument les campagnes, systématiquement et avec une efficacité certaine. La ville, surtout celle de "l'intérieur", est un puissant élément de diffusion de la civilisation nouvelle qui domine politiquement le pays entier. Cette fonction civilisatrice⁶ de la ville secondaire -la capitale, bien que symboliquement présente, demeure le plus souvent lointaine- est un phénomène général. E. Weber fait observer; à partir de l'exemple français que, "c'était grâce à ces villes que la culture nationale et les changements qu'elle introduisait étaient transmis aux campagnes environnantes"⁷. La ville de "l'intérieur", en exhibant la conduite moderniste de ses fonctionnaires constitue, pour les jeunes villageois de l'arrière pays, un premier attrait pour les bien-faits de la nouvelle civilisation. La dégradation des conditions de vie à la campagne accentue cet appel irrésistible des lumières de la cité et, "partir en ville", a observé J-M. Ela, "c'est vivre l'espoir d'échapper à une vie médiocre"⁸. Même si l'expérience de la vie citadine, peut, plus tard, nuancer cette perception un peu trop idyllique. L'on comprendra aisément que les "premiers" contacts puissent être décisifs dans la formation du projet migratoire. Et l'existence de la ville proche constitue une incitation permanente, un long appel autant qu'un rappel pour un projet grandiose de vie inaccessible aux populations rurales.

Mais la ville secondaire ne se contente pas simplement de jouer la belle endimanchée; elle ne reste pas là, passive, à se laisser admirer, à jouer sur le registre unique du charme culturel. La ville

⁶ G. Balandier, cédant à un certain optimisme, dit qu'en ces zones de contact s'élaboreront certaines innovations, que se construisent des modèles socio-culturels diffusés ensuite au-delà des frontières" op. cité p. 198. Faut-il forcément penser la relation ville-campagne dans un rapport d'égalité ?

⁷ E. Weber " La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale 1870-1914" Ed. Fayard 1983, p. 338.

⁸ J-M. Ela -Op. Cité, p. 39.

secondaire passe aussi à l'offensive dans les campagnes. C'est de la ville proche que partent les agents de vulgarisation agricole qui ratissent les campagnes et imposent les types de cultures qui modifient de façon décisive les structures rurales; c'est à partir de la ville secondaire que se développent les échanges marchands les plus réguliers avec le monde paysan. C'est elle qui offre l'achat des produits qu'elle sélectionne; c'est encore elle qui contrôle les marchandises dont les ruraux ont de plus en plus besoin. C'est bien là également que convergent toutes les décisions administratives. la ville secondaire est, à l'échelle locale, une puissance économique et politique. Et une des conséquence de cette puissance économique est de pousser les jeunes ruraux hors des campagnes.

Les villes secondaires, en tant que point terminal et ambassadrices de la vie moderne, sont autant des pôles d'appel culturel que des agents actifs de transformation des campagnes. Elles sont des centres de levée des contingents de migrants. Beaucoup plus que la grande capitale qui demeure un mythe fondateur -c'est la ville secondaire, mandataire plus ou moins représentatif, qui fait vivre, qui actualise constamment ce thème maintes fois évoqué de l'attrait de la "ville" mis en pratique par les migrants ruraux. Que l'on ne pense pas trop vite à une possible autonomie des centres urbains de l'intérieur car ils obéissent à une logique urbanistique plus ou moins centralisée révélant une domination économique et culturelle de la "grande capitale". Néanmoins, la référence, même symbolique, à l'image de la toile d'araignée pour représenter l'armature urbaine nie trop facilement **l'autonomie relative** des villes périphériques qui certes participent à la mise en œuvre d'un même processus social, mais chacune à sa manière, chacune en fonction du contact particulier qu'elle a noué avec la campagne sur la base de sa propre puissance sociale.

La position colonisatrice des villes secondaires africaines ne les oblige pas encore à fonder leur existence sur un système de production à l'image de la ville construite par la conquête romaine dont M. Castells relève qu'elle n'est "pas un lieu de production, mais de gestion et de domination, lié à la primauté sociale de l'appareil politico-administratif"⁹. Cependant, si la production n'est pas indispensable à sa

⁹ M. Castells "La question urbaine" Edit. F. Maspero/Fondation, Paris - 1972, p. 25.

naissance, elle le devient très vite quand la ville manifeste l'ambition de s'inscrire dans la durée et d'affirmer son autonomie. A partir de là, la croissance urbaine s'articule parfaitement avec l'imposition d'un système de répartition et d'échange qui règle l'ensemble de la société. La soumission économique et politique du système social des campagnes au profit du système siégeant dans la cité cache souvent un certain risque de disparité ou de disparition urbaine parce que, comme le souligne encore M. Castells¹⁰, "La rationalité technique et la primauté du projet débouchent, d'une part sur l'effacement de toute différence essentielle entre les villes et sur la fusion des types culturels dans les caractéristiques d'ensemble de la civilisation industrielle capitaliste; de l'autre, sur le développement de la spécialisation fonctionnelle et la division sociale du travail dans l'espace, avec une hiérarchie entre les différentes agglomérations et un processus de croissance cumulative, dérivé du jeu des économies externes". C'est faute d'avoir compris cette conception du système urbain que V. Dupont¹¹ n'a pu dépasser la formulation simple d'un constat sur le thème de la "décadence relative" des villes secondaires.

¹⁰ M. Castells Op. Cité P. 27.

¹¹ V. Dupont "Dynamique des villes secondaires et processus migratoires en Afrique de l'Ouest, le cas de trois centres urbains en région de plantation au Togo; Atakpame, Kpalime, Babou" Edit. de l'ORSTOM -Paris 1986- p. 351; et suivantes et Castells répond presque terme à terme aux questions non résolues de l'auteur : "Le renflouement des villes, moyennes, écrit-il, leur insertion dans une hiérarchie urbaine demanderait une politique d'impulsion des petites unités de production, non directement rentables en termes de rapport capital/produit, mais justifiées par la création de postes de travail et le dynamisme social suscité, or cela suppose une planification industrielle, une politique de l'emploi et une régionalisation administrative. Et il est évident que, même quand on instaure une bureaucratie formellement vouée à ces objectifs, les intuitions de dépendance par rapport à la dynamique du système général empêche toute réalisation effective" cité - p. 68.

II. VOYAGES EN VILLE.

Si la ville secondaire assure une fonction d'appel en déployant ses attributs culturels et économiques, encore faut-il chercher à découvrir le rôle concret joué par les cités dans les mouvements migratoires. Comment interpréter le rôle du système urbain secondaire dans le procès migratoire ? Et inversement, comment les migrations peuvent-elles avoir un quelconque rapport avec la situation du phénomène urbain ?

Le statut de ville est décerné au Burkina Faso, dans les enquêtes officielles, aux agglomérations présentant un minimum d'infrastructures modernes telles que l'eau courante, l'électricité, les écoles, dispensaires et services administratifs. Une telle délimitation rejetant sans assez de précautions le critère de taille généralement en usage exclut de la typologie officielle les agglomérations que les stratégies politiques centrales n'ont pas encore honoré même si l'on peut accepter que ce classement arbitraire ne coïncide pas toujours avec les transformations réelles de la société. Appliquant son système de classement, l'INSD¹² n'avait retenu que cinq "villes" au Burkina en 1975; dix ans plus tard le chiffre est porté à dix-huit alors que les agglomérations de plus de 10.000 habitants, qui seraient des "villes" selon la catégorisation de A.M. Cotten, étaient au nombre de trente-et-une pour une population citadine de 1.179.557 habitants. Et, si le critère démographique était strictement appliqué au niveau de 5.000 habitants, le nombre de "villes" burkinabè passerait à cent-vingt. Ces observations nous permettent de dire que la ville comme phénomène social, comme mode particulier d'habitat collectif, s'étend et se forme en transformant progressivement les agglomérations traditionnelles en "villes" modernes évoluant vers un équipement plus ou moins complet. Ce phénomène d'expansion de la citadinité se constate dans le mouvement interne des populations. Le recensement de 1975 montre que près de 85% des personnes recensées résident dans leurs villages de naissance. Une forte sédentarité qui ne révèle pas l'importance des anciens migrants, cachant

¹² Les chiffres qui suivent sont tirés de : S. Coulibaly et Alii "Les Migrations Voltaïques" T 1 CVRS-INSD et INSD deuxième recensement général de la population du 10 au 20 décembre 1985".

leurs itinéraires ainsi que la durée des séjours. La même source indique que 10% des burkinabè s'étaient déplacés à l'intérieur de leur département d'origine et seulement 5% hors du département et 1,86% à l'étranger. Ces chiffres renseignent au moins sur une chose : même s'il n'est pas encore possible de distinguer le sens migratoire, et malgré les variations régionales, le caractère local des migrations apparaît très nettement. Et l'hypothèse d'un premier mouvement migratoire vers le chef-lieu le plus proche, comme première étape, n'est pas dénué de tout intérêt. La mobilité spatiale marque ici une tendance à la localisation, tendance trop souvent injustement masquée par l'étude des migrations au long cours.

Etudiant les migrations internationales vers la Côte d'Ivoire, Haeringer constate que "ce sont les centres des pays d'origine qui occupent le plus de place dans les cheminements"¹³ et, tout en reconnaissant la place maintenue des étapes rurales, l'auteur souligne la part croissante des étapes urbaines intermédiaires entre, par exemple, le village d'origine et la grande métropole Abidjan. Dans le procès de migration internationale on comprend que les capitales conservent leur autorité. Cependant, le phénomène de la localisation des migrations est un processus historique lié à la croissance de l'urbain : "au XIV^{ème} siècle on vient du plus proche, comme au XVIII^{ème} siècle, c'est-à-dire le plus souvent du département; le gonflement des villes se fait d'abord par un glissement vers le chef-lieu"¹⁴. L'occasion est trop belle pour rappeler ici la nécessité d'une reconnaissance de la localité dans l'approche des phénomènes migratoires et urbains dont la centralisation a vite fait de nier la pertinence.

Il ne s'agit pas du tout pour nous de chercher confirmation d'un mouvement mécanique d'influence de la ville sur la campagne. Il n'est pas seulement question ici de la loi de Reilly¹⁵, mais d'une

¹³ Ph. Haeringer "Cheminements migratoires Maliens; Voltaïques et Nigériens en Côte d'Ivoire cahiers ORSTOM Vol. X n° 2-3 - 1973,p. 196.

¹⁴ G. Duby (sous la direction) "Histoire de la France Urbaine" Ed. Seuil 1983, P. 283

¹⁵ "La loi de Reilly, qui a été élaborée sur la base de l'analyse des aires d'attraction du commerce et des services. Deux (ou plusieurs) villes attirent les acheteurs d'une région rurale en raison directe de la taille de la ville et en raison inverse du carré de

tendance qui voudrait introduire le mouvement migratoire et le phénomène urbain dans la dynamique sociale. L'espace du physicien est identique à l'étendue et cette étendue est liée aux corps. L'espace social ne peut être compris hors des pratiques qui lui donnent sa figure. Tout en s'éloignant du déterminisme géographique à la Ratzel, la morphologie sociale de M. Mauss et de M. Halbwachs en tant qu'"anatomie" de la société permet de construire les rapports entre ville et campagne comme un système de réseaux sociaux qui, pour l'heure, ne s'embarrassent pas des limites géographiques. Cela veut dire que, pour comprendre le rapport ville-campagne au point carrefour de l'urbanisation et de la migration, il faut montrer le système des relations sociales qui porte ces deux faits sociaux. Quelle relation statutaire existe entre le migrant et son hôte éventuel ? Et qu'est ce qui décide une installation plus au moins prolongée dans une localité ? La suite de la dernière question : qu'est-ce qui décide des départs et des destinations ? Dans une étude récente¹⁶ sur la population ouvrière de Banfora nous avons montré que la mobilité géographique suivait désormais le "cours" de l'emploi et que le véhicule de la mobilité est le réseau de parenté qui fournit la logistique et quelque fois la cause du déplacement. "La circulation engendre la vie urbaine" dit A. Demangeon¹⁷ et c'est ce mouvement que la structure des populations citadines au Burkina Faso indique en figurant un nombre important de non-natifs; les installations récentes sont le signe des afflux du courant migratoire et il est improbable que la rupture avec le système social soit totalement consommée et que la performance de relations telles que la parenté se soient complètement éteintes. Il ne s'agit pas toujours, dans la migration, de "parenté réelle"; en plus des néofraternisations citadines, la référence parentale recouvre le plus souvent une identité locale.

la distance (...). Mais l'intensité de l'attraction exercée par une ville diminue rapidement avec la distance : à 20 km de la ville, elle sera quatre fois plus faible qu'à 10 km (quatre étant le carré de deux) qui ont le rapport entre 10 et 20 km" P. Bairoch "De Jérigo à Mexico, villes et économie dans l'histoire" Ed. Gallimard, 1985, p. 191.

¹⁶ J.-B. Ouedraogo "Formation de la classe ouvrière en Afrique Noire" Ed. l'Harmattan, Paris, 1989.

¹⁷ A. Demangeon "Géographie humaine et économique de la France" Ed. A. Colin, 148, T.I.

La ville secondaire, lorsqu'elle constitue la première étape de la migration, en constitue-t-elle aussi la dernière ? Rappelons que notre intérêt porte sur la migration interne urbaine car celle-ci présente un caractère décisif en ce sens que la mobilité géographique s'accompagne très souvent d'une mobilité sociale. Une mobilité sociale dont le trait décisif ne s'arrête pas seulement au niveau des attributs culturels à caractère fortement ostentatoire qu'arborent déjà les jeunes ruraux, mais surtout dans ces trajectoires professionnelles changeantes

Il s'en faut de beaucoup que la ville secondaire proche soit toujours la première étape mais la ville secondaire est également souvent un point de départ vers d'autres villes secondaires ou vers les capitales. C'est ce phénomène qu'apprécie l'enquête sur les migrations de 1975 lorsqu'elle affirme : "Ce qui est peut-être plus frappant, cependant, c'est le rôle important joué par les villes qui figurent comme origines et/ou destinations pour 45% de ces mouvements. Ne comprenant qu'approximativement 7% de la population de la Haute-Volta, les onze villes jouent un rôle disproportionné dans les mouvements migratoires internes. Ce fait est fidèlement traduit par taux de migration interne, l'ensemble de la zone urbaine connaît un taux de migration brute de 75%... Ces zones rurales, par contre, ont des taux internes bruts inférieurs à 15%..." On s'aperçoit alors que la large majorité des mouvements migratoires internes concerne la zone urbaine alors que n'étaient prises en compte que onze villes... Il semble moins risqué de formuler l'hypothèse que la circulation des hommes est accélérée dans la sphère urbaine et que cette distribution à l'intérieur de l'armature citadine obéit à des règles de la dynamique différenciée de la croissance des villes; on comprendra également que la logique de la répartition des points de chute de la mobilité se construit à partir de cotes économiques et administratives. Les villes, elles aussi, naissent et vivent du développement de l'administration et des marchés. Nous accepterons sans peine que l'étude séparée de la croissance urbaine et de la migration interne reste extrêmement difficile dans la mesure où ces deux éléments s'imbriquent résolument. Et l'on s'aperçoit que la ville secondaire, par la position particulière qu'elle occupe dans le système des villes, contribuera de manière plus ou moins importante à l'incitation, à l'accélération du mouvement, du double mouvement de la mobilité géographique et sociale. Mais seule une sociologie régionale enracinée

dans la localité pourrait apporter une présentation fine de la réalité de la migration et de la croissance urbaine.

Le voyage de l'urbanité se déroule selon plusieurs modalités : d'une part l'extension géographique immédiate des villes se déroulant par absorption des villages mitoyens et par les flux migratoires et, de l'autre, ces phénomènes permettant l'existence de réseaux parentaux et de postes d'emploi qui s'étalent "de la campagne à la ville" pour servir de moyens de locomotion au mouvement urbain dans son ensemble. Et l'on comprend bien, à la manière des analyses concrètes de Ph. Haeringer, que la ville de l'intérieur est un véhiculé souvent emprunté dans la mobilité spatiale et sociale des migrants.

Soulignons enfin que l'urbanisation, dans un contexte rural, ne peut se réaliser loin de toute influence des alentours. Cette position champêtre de l'urbain lui donnera des traits particuliers, perceptibles jusque dans les métropoles les plus anciennes et les plus modernes. Mais toujours, dans ce face à face historique, l'urbanité obligera sans doute le rural à répéter cette question de la demoiselle (dans Perceval) aux citadins du XII^{ème} siècle européen : "quels diables vous ont envoyés ?"¹⁸

III. LES DIMENSIONS DU LOCAL.

Notre ambition étant d'approcher la réalité des transformations sociales et spatiales, il convient donc de considérer la réalité fragmentée de l'espace social et de donner son importance à une sociologie de la dimension régionale. Cette approche réclame un ajustement épistémologique qui contredit sans équivoque à la fois la bipolarisation excessive et hâtivement globalisante et la forme de la monographie restrictive à tendance nombriliste, pour reconnaître la pertinence de la localité. Plus on avance dans l'analyse de la localité, plus apparaît la nette certitude de la multiplicité de ses dimensions. En effet, si la "spatialisation" des sciences sociales est une nécessité en ce qu'elle

¹⁸ Cité par J. Le Goff; "Guerriers et Bourgeois conquérants. L'image de la ville dans la littérature française du XII^{ème} siècle "in" Culture, science et développement. Mélanges en l'honneur de C. Moraze Ed. Privat - Toulouse, 1979 - P. 113-136.

permet des investigations plus profondes, celle-ci accompagne forcément une prise en compte d'une "individualité géographique" inscrite au plus profond des pratiques sociales spatialement enracinées. Mais il ne s'agit pas ici de donner au "sol" une position déterminante car l'espace est, lui-même, une construction sociale qui n'échappe pas aux transformations qui secouent la société globale spatialement encadrée.

Il est facile de comprendre les entraves, donc les enjeux possibles, que porte une telle démarche; à partir de la région ne sera-t-on pas trop vite porté à entrevoir le régionalisme? Rendre compte du local c'est s'opposer aux injonctions des pouvoirs politiques fraîchement constitués dans la centralité coloniale et trop inquiets encore de voir éclater un assemblage récent et fragile. Mais la politique n'est pas ici seule en cause, les grandes structures catégorielles de la pensée savante¹⁹ constituant également des conditions importantes de la construction théorique; elles renoncent malheureusement trop souvent à la démarche éprouvée de Marx et d'Einstein qui nous expliquent les grandes structures totales par la recherche des régulations²⁰ des petits éléments du grand édifice. Rien, cependant, il faut le souligner, n'interdit de penser l'unité de la structure sociétale comme coordination d'entités différentes bien que soumises à l'entraînement d'une dynamique sociale unique. Le tracé à découvrir des transformations locales figure obligatoirement l'état du changement social global.

Encore une fois, penser les modalités de constitution de l'espace social des pratiques -la migration en est une- c'est aussi poser la nécessaire reformulation de l'espace centralisé et soumis à la domination de la polarisation, de l'extraversion dans le sens d'une coordination d'espaces locaux. Dans le même ordre d'idée, considérer la dimension locale comme moyen de découverte des logiques de construction du territoire ne doit pas conduire obligatoirement à une religion²¹ du local, du petit, à un localisme étroit qui criant "small is beautiful", le refrain à la

¹⁹ Voir sur le cas français R. Chartier "Science Sociale et découpage régional" actes de la recherche en science sociale 1980, 35, 27-36.

²⁰ Pour le premier, la marchandise en régime capitaliste et, pour le second, l'atome.

²¹ Voir sur le cas français B. Ganne "Du notable au local. Transformation d'un modèle politique" les Annales de la Recherche Urbaine, n°28 octobre 1985 p. 23-31.

mode, s'opposerait à un global justement trop grand pour être bien pensé mais bien vers une mise en rapport dialectique des deux niveaux.

Que l'on garde à l'esprit ce morceau de sagesse chinoise :
 "Zigzong : dans le livre des odes, il est dit :

"tailler, puis limer
 sculpter,
 puis polir"

N'est-ce pas là ce que vous voulez dire ?

Le Maître : ah, cher Zigzong, je peux enfin te parler des odes !

A présent il me suffit de soulever un point pour que tu en déduises le reste"²².

BIBLIOGRAPHIE

AMSELLE (J.L.) 1976 (sous la direction) : *"Les Migrations Africaines"*. Ed. F. Maspero, Paris - 1976.

BALANDIER (G.) 1955 : *"Sociologie des Brazzavilles Noires"* Paris, Ed. A. Colin.

BAIROCH (P.) 1985 : *"De Jérico à Mexico, villes et économie dans l'histoire"*. Ed. Gallimard.

CASTELLS (M.) 1972 : *"La Question Urbaine"* Ed. F. Maspero, Paris.

CHAMPAUD (J.) 1972 : *"Génèse et typologie des villes du Cameroun de l'Ouest"* Cahiers ORSTOM, série Science Humaine. Vol IX, n°3.

CHARTIER (R.) 1980 : *"Science Sociale et Découpage Régional"* ARSS, 35, 27-36.

²² "Entretiens de Confucius" Ed. Seuil, 1981, p. 32.

COTTEN (A.-M.) 1969 : *"Introduction à une étude des petites villes de Côte d'Ivoire"* Cahiers ORSTOM, Vol VI, n° 1.

COULIBALY (S. et Alii) : *"Les Migrations Voltaïques"* t 1, importance et ambivalence de la migration voltaïque, CVRS-INSO.

"Culture, Science et Développement. Mélanges en l'honneur de Charles Moraze". Ed. Privat, Toulouse, 1979.

DEMANGEON (A.) 1948 : *"Géographie Humaine et Economique de la France"* Ed. A. Colin.

DUBY G.1983 (sous la direction) : *"Histoire de la France Urbaine"* Ed. Seuil.

DUPONT (V.) 1986 : *"Dynamique des villes secondaires et processus migratoires en Afrique de l'Ouest, le cas de trois centres urbains en région de plantation au Togo : Atakpame, Kpalime, Badou"* Ed. ORSTOM, Paris.

ELA (J.-M.) 1983 : *"La ville en Afrique Noire"*. Ed. Karthala, Paris.

FRANQUEVILLE (A.) 1973 : *"Réflexion méthodologique sur l'étude des Migrations Actuelles en Afrique"* Cahiers ORSTOM X, 2-3.

GANNE (B.) 1985 : *"Du notable au local. Transformation d'un modèle politique"* Annales de la Recherche Urbaine, n° 28.

HAERINGER (Ph.) 1973 : *"Chemins migratoires maliens Voltaïque et Nigériens en Côte d'Ivoire"* Cahiers ORSTOM-Vol X n° 2-3 - 1973.

INSO : *"Actes du IV Colloque de Démographie Africaine -Migration-Etat Civil- Recensement administratif"* -Ouagadougou-Janvier.

INSO : *"Deuxième Recensement général de la population du 10 au 20 décembre 1985. Principales données définitives."*

KEIRA (M. L.) 1989 : "L'influence des villes nouvelles sur les courants migratoires vers la capitale. Le cas de Kamsar, Codesria, Conary.

LACOMBE (B.) 1972 : "*Etude démographique des migrations et des migrants relevés de 1963 à 1965 dans l'enquête du Sine-Saloum (Sénégal)*" *Cahier ORSTOM* Vol. IX n°4.

OUEDRAOGO (J-B.) 1989 : "*Formation de la classe ouvrière en Afrique Noire*" Ed. L'Harmattan, Paris.

WEBER (E.) 1983 : "*La Fin des Terroirs. La modernisation de la France rurale 1870-1914*" Ed. Fayard.

REFLEXIONS SUR LA POLITIQUE D'URBANISME AU BURKINA

OUEDRAOGO Martin
Directeur Général de l'Urbanisme
et de la Topographie

Maîtriser le développement urbain en Afrique, voilà une entreprise qui contient en elle-même, plusieurs interrogations. Pourquoi maîtriser le développement urbain, est-il réellement maîtrisable et dans quelles conditions? En choisissant de réfléchir sur cette hypothèse, les chercheurs présents à ce colloque reconnaissent implicitement que le développement urbain échappe, pour le moment, au contrôle des gestionnaires des villes. Cette situation est inhérente à un certain nombre de facteurs qui seront sans doute détectés au cours des débats. Entreprise difficile mais exaltante; les travaux qui sont envisagés constituent un espoir pour les pouvoirs publics (responsables politiques, administratifs et praticiens) qui semblent avoir épuisé toutes les ingéniosités capables d'assurer une maîtrise du phénomène urbain.

Notre contribution n'est pas destinée à apporter une réponse aux problèmes posés, ni à développer de nouvelles hypothèses. Elle a pour but d'informer les chercheurs sur la situation au Burkina. En effet, au Burkina, la maîtrise du développement urbain est un impératif de développement. Si le développement est le stade suprême auquel un groupe social arrive à satisfaire ses besoins fondamentaux, cet idéal suppose une utilisation rationnelle de toutes les ressources disponibles afin de les mettre au service des hommes. Or, au moment où la baisse des revenus issus des ressources naturelles, la croissance démographique galopante et la dégradation de l'environnement obligent les hommes à se regrouper dans des espaces de plus en plus étroits, il devient impératif de gérer rigoureusement cette situation, gestion rationnelle qui ne laisse plus de place au spontanéisme. C'est pourquoi la maîtrise du développement urbain, dans la mesure où la ville ne doit plus être considérée comme l'hydre immonde qui suce la campagne, est une nécessité, voire même une priorité. La ville doit être perçue comme une émanation de l'évolution

sociale et culturelle de l'humanité. Il ne faut donc pas la combattre, mais la surveiller afin de prévoir les multiples facettes de son évolution.

Depuis une décennie, le Burkina a développé des initiatives dans le souci de contrôler le développement des centres urbains. Nous essayerons, dans les lignes qui vont suivre, d'en développer les aspects fondamentaux. Pour ce faire, une première partie nous permettra de cerner l'armature urbaine du Burkina. Dans une seconde partie, nous esquisserons les diverses expériences menées au cours de la dernière décennie. Enfin, une troisième partie nous projettera vers l'avenir car elle résumera la politique de l'urbanisme et de l'habitat envisagée pour les prochaines années. Cela permettra aux chercheurs d'analyser les chances de succès de cette politique pour la maîtrise du développement urbain. Cette analyse permettra certainement aux responsables et aux praticiens d'enrichir leurs réflexions pour une application efficiente de cette démarche.

I. PANORAMA URBAIN DU BURKINA

A. Armature urbaine du Burkina

Sans revenir sur la division administrative du pays, il convient de relever l'impact de cette division administrative sur la notion de ville. En effet, le Burkina compte 30 provinces, 300 départements et 7.000 villages. En dehors des villages, les chefs-lieux de provinces et les chefs-lieux de départements, constituent des agglomérations humaines de dimension variée. Sont-elles des villes ?

Il est vrai que la notion de ville est assez fluctuante selon les pays et les critères de classification varient d'un pays à un autre ? Certains se basent sur le nombre d'habitants, d'autres sur les activités des hommes, d'autres font intervenir la densité d'occupation de l'espace, ce qui laisse apparaître le souci de coller beaucoup plus aux réalités locales et aux modes de vie et comportements des hommes. En combinant ces différents critères et en tenant compte des réalités du Burkina, on est tenté de dire que les chefs-lieux de provinces et les chefs-lieux de départements peuvent être considérés comme des villes. Il ne faut cependant pas perdre de vue que certains chefs-lieux de département, en raison de la date récente de leur création, ne diffèrent pas beaucoup de certains gros villages.

Néanmoins, la ville étant par excellence le centre de diffusion des techniques et des connaissances, le centre à partir duquel s'opère la transformation des mentalités, le centre de développement de la consommation et, par conséquent, le pôle d'un développement irradiant ses caractéristiques vers un arrière pays dont il commande le comportement, la présence d'une administration, si embryonnaire soit-elle, participe de la matérialisation de ces caractères. Aussi peut-on considérer les 300 chefs-lieux de départements et de provinces comme des villes au Burkina.

En admettant ces critères de définition, le Burkina présente donc une armature urbaine relativement bien répartie sur l'ensemble du territoire national, avec une plus forte densité urbaine au centre, correspondant à la répartition de la population sur le territoire. Parmi ces villes, seule Ouagadougou compte plus de 500.000 habitants, ensuite

vient Bobo Dioulasso avec plus de 200.000 habitants; quatre autres villes ont entre 75 et 50.000 habitants, quinze ont entre 50.000 et 25.000 habitants, vingt ont entre 25 000 et 10.000 habitants. Les autres ont moins de 10.000 habitants.

Ce panorama succinct permet de saisir la particularité urbaine du Burkina où subsiste encore, même dans les plus grandes villes, des survivances des anciens villages qu'elles étaient. Cette particularité se traduit par une croissance urbaine (au sens d'augmentation du nombre de villes) très faible; mais, en revanche, par un développement urbain très accentuée dans les cinq principales villes.

B. Croissance urbaine au Burkina.

Les causes de la croissance urbaine ont fait l'objet de beaucoup de travaux d'analyse et de recherche. Je me limiterai aux causes propres au Burkina. Ces causes sont principalement liées à la sécheresse et à la désertification qui canalisent les populations des zones sahéliennes vers le Sud, et à la décentralisation administrative qui, en mettant en place une administration avec ses effets induits que sont les équipements d'accompagnement, dépeuple les villages environnants au profit du centre administratif. On assiste donc à deux niveaux de mouvements de population : les mouvements de masse qui dépeuplent les zones sèches du pays pour accroître dangereusement la densité dans le Sud, les mouvements internes qui dépeuplent les villages au profit des centres administratifs nouvellement créés.

Cette situation se traduit par une concentration de la population dans les 300 agglomérations urbaines qui totalisaient en 1975 plus de 80% de la population. Elle se traduit aussi par la croissance désordonnée des grands centres urbains comme Ouagadougou dont la gestion, il faut le dire, a failli échapper au contrôle des pouvoirs publics. Devant l'aggravation croissante des problèmes dans les grandes villes, les pouvoirs publics ont compris qu'une ville a besoin d'être surveillée, d'être orientée, afin que son développement se fasse le plus harmonieusement possible.

C'est ce qui a amené les autorités Burkinabè, fortes des expériences antérieures, à adopter en 1984 une stratégie d'aménagement

dont l'objet était non seulement de résorber le développement anarchique des grandes villes, mais aussi de préparer les petites villes à une vie urbaine intense mais équilibrée en rapport avec les hommes qui y habitent.

II. L'AMENAGEMENT URBAIN AU BURKINA.

L'Administration coloniale avait divisé le territoire en un nombre d'entités administratives qu'elle avait organisées spatialement sous la forme de lotissements. Bien entendu, ces lotissements, non seulement étaient conçus selon les normes de la métropole, mais ils étaient aussi destinés à traduire dans l'espace la ségrégation sociale qui prévalait entre les administrateurs et les indigènes.

Cette situation s'est poursuivie après les indépendances, période pendant laquelle les cadres nationaux qui avaient remplacé les Administrateurs européens, ont simplement pris leur place et ont intensifié leur action en créant ce qui était appelé "zone résidentielle" et "zone traditionnelle", comme si le logement de l'autochtone n'était pas sa résidence. Face à cette situation, l'Administration post-coloniale ne s'est pas préoccupée du cadre de vie du reste de la population, tant et si bien que, alors que dans les zones dites résidentielles l'accent était mis sur l'eau courante (voire eau chaude et eau froide), l'électricité, l'assainissement, le bitumage des voies, le reste de la ville vivait la situation des villages traditionnels, sans routes, sans eau, sans électricité etc. Cette situation a prévalu dans toutes les villes Burkinabè jusqu'aux années 1980.

La situation devenait préoccupante; les cadres nationaux qui remplissaient de plus en plus l'Administration, ne disposaient plus de la place qui correspondait à leur niveau social. Ces cadres, de plus en plus nombreux et qui étaient présents dans tous les secteurs d'activité, ont commencé à se poser des questions sur la situation de leurs parents vivant dans les zones périphériques.

Ces idées prenaient de plus en plus d'ampleur à mesure que les zones non aménagées prenaient une ampleur inquiétante. Ces zones représentaient 60% de la superficie de la ville de Ouagadougou et abritaient près de la moitié de la population estimée, à l'époque, à

300.000 habitants environ. Quelque chose devait donc être fait, non seulement pour résoudre le problème de la jeune intelligentsia qui commençait à grogner de plus en plus fort, mais surtout pour trouver une solution au problème de l'habitat inorganisé dans les principales villes. C'est à partir de ce moment que commencèrent les premières opérations d'urbanisme et d'habitat postérieures à l'indépendance.

A. Les opérations d'habitat résidentiel.

L'une des premières opérations d'urbanisme et d'habitat est celle communément appelée "Zone du Bois". Il s'agissait de réaliser des parcelles assainies destinées aux cadres nationaux. Cette opération, assortie de prêts pour la construction, a permis de mettre à disposition environ 300 parcelles équipées. Si cette opération a résolu en partie la carence de terrain à bâtir, elle était néanmoins destinée à une catégorie bien ciblée de la population. Les deux-tiers de la population vivaient toujours dans les zones non aménagées communément appelées zones d'habitat spontané, pour lesquelles il fallait une solution adaptée aux caractéristiques de la population qui y vivait.

B. Le projet d'amélioration des conditions de vie et d'habitat des populations à faible revenu : Projet Urbain.

Face à l'ampleur de la situation et à la complexité de l'opération à réaliser, le gouvernement a fait appel à la Banque Mondiale pour monter une opération expérimentale de restructuration de l'habitat spontané. L'accord de la Banque Mondiale a donné naissance au projet Cissin, dont les échos ont défrayé les chroniques des tribunes internationales de l'urbain. Aussi, nous contenterons-nous d'en tirer les leçons.

Le projet, en tant qu'opération-laboratoire, a été, à notre sens, un succès, non parce que les résultats escomptés ont été atteints, mais parce qu'il a permis de mettre en évidence les insuffisances des projets conçus "in vitro" et appliqués sur le terrain en se basant sur des simulations stéréotypées. En effet, il s'agissait de monter une opération qui soit à la portée de la population à faible revenu, ce qui revenait à identifier les revenus des ménages. Evidemment, les modèles conçus à

New-York n'ont pas pris en considération le fait que les stratifications sociales de la population et leur localisation dans l'espace ne répondent pas aux normes européennes ou américaines. Ces quartiers spontanés ne sont pas simplement peuplés de personnes à revenus faibles. La pénurie des terrains à bâtir a logé à la même enseigne le PDG, le cadre supérieur, l'ouvrier, le paysan l'artisan et même le sans emploi. Comment, dans ces conditions, concevoir une opération qui réponde au critère de revenu sans risquer une récupération éventuelle par les couches les plus favorisées.

La difficulté des enquêtes sur le revenu des ménages est universellement reconnue. Dans nos villes, cette situation est rendue plus complexe par le fait que la classification socio-professionnelle, généralement utilisée par les économistes, n'est pas applicable à nos sociétés, rares étant les personnes qui exercent une seule activité rémunérée.

En effet, le cadre d'un quelconque service public gère avec ardeur aux heures non ouvrables son débit de boisson, sa boutique ou son verger, et c'est le même commerçant qui emmène le vétérinaire de la ville pour veiller sur la santé de son troupeau installé dans son village. Parmi ces activités multiples, les non officielles sont souvent les plus rémunératrices. Ce n'est pas une enquête qui déterminera le revenu réel des ménages. Les besoins essentiels de la population ne sont pas les mêmes qu'ailleurs. Là encore les modèles stéréotypés sont désuets. Alors qu'ailleurs le minimum pour un logement décent est l'eau courante et l'électricité, dans nos cités la population a surtout besoin qu'un espace lui soit attribué officiellement pour lui permettre de bâtir lui même la maison de son choix en fonction de ses moyens.

Une mauvaise appréciation du problème a conduit le projet à programmer des réalisations qui ont, à terme, rendu la parcelle inaccessible à la population, le mètre carré revenant à environ 700 F.CFA toutes réductions faites, soit 225.000 F.CFA pour une parcelle de 300m², ce qui représente trois fois le salaire mensuel d'un cadre supérieur de la fonction publique. Ces insuffisances dans l'analyse ont conduit à injecter environ 3 milliards de francs dans l'aménagement de 1.000 parcelles environ ce qui est loin de satisfaire les besoins. Eu égard au coût des parcelles et à la pression foncière, les couches

supérieures ont fini par récupérer ces zones aménagées, les anciens résidents se transportant à la périphérie où ils recréent le même type d'habitat. Retour donc à la case départ. Néanmoins, ce projet a permis de comprendre qu'il y a une différence à faire entre les zones urbaines et les zones semi-urbaines.

Ce constat a conduit à l'adoption d'une autre stratégie d'aménagement urbain qui met l'accent sur le développement des centres secondaires. Un programme spécifique fut mis en place avec l'appui du PNUD pour tester une forme d'aménagement des centres secondaires.

C. Les projets PNUD d'aménagement des centres secondaires.

Après l'échec de la première tentative d'aménagement des centres urbains, conscients que c'est aussi la dégradation des conditions de vie en zone rurale, et l'attrait de la ville, entre autres, qui alimentent la croissance démographique particulièrement élevée en ville, les autorités Burkinabè ont choisi d'intervenir dans les villes naissantes que sont les centres secondaires afin de mettre en place les structures et les moyens qui leur permettront d'éviter la situation désastreuse des grandes villes. Il s'agit notamment :

- De doter la ville secondaire d'un Schéma de Développement Urbain assez souple indiquant seulement les stratégies de développements urbain. D'où le nom de Schéma Stratégique d'Aménagement;
- De réaliser certaines infrastructures jugées prioritaires par la population, en incluant des équipements productifs; Ces équipements devraient permettre d'améliorer les conditions de vie de la population et d'associer la population au débat sur les choix en matière d'aménagement et d'équipements urbains.
- De mettre en place un fonds spécial, appelé fonds de roulement, annexé au budget de la commune, recevant les recettes issues des équipements productifs et destinées exclusivement au financement d'opérations similaires.

Aussi, le Maire doté du tableau de bord qu'est le Schéma Stratégique d'Aménagement, appuyé par une population qui a appris à

discuter des problèmes de leur ville et d'un budget propre d'investissements urbains peut, avec l'appui des services nationaux, conduire avec un esprit de suite le développement de sa ville.

Ce programme a été expérimenté dans trois villes secondaires, et étendu à quatre par la suite. Le système s'est avéré efficace et adapté à la situation de nos villes secondaires et à nos services, à tel point que le principe a été retenu pour tous les centres secondaires à condition que la formation et l'encadrement des responsables locaux soit intensifiés.

Un mode d'intervention semble être trouvé pour les centres secondaires. Par contre, dans les grandes villes, la situation continue à se dégrader. En 1982, la population de la ville de Ougadougou, estimée à 400.000, habitait à 50% dans les zones d'habitat spontané qui couvraient environ 4.000 ha. Il fallait une autre forme d'intervention dans les grandes villes. En faisant le point de toutes les expériences déjà vécues, les responsables nationaux, avec l'appui du royaume des Pays-Bas, ont mis en place la méthode d'aménagement progressif.

D. Le programme d'aménagement des zones d'habitat spontané ou méthode d'aménagement progressif.

L'analyse de la situation des grandes villes a fait ressortir un certain nombre de constats. La situation est tellement dramatique qu'il est opportun d'envisager une opération de grande envergure. Le coût des aménagements urbains est tel que les ressources nationales, même appuyées par l'assistance étrangère, elle même touchée par la récession économique, ne peut se permettre une opération du type "zone du bois". La population est disposée à investir fortement pour améliorer son logement seulement si elle est sécurisée sur le plan foncier. C'est dire que, dans la situation qui prévalait, si on attribue officiellement une parcelle à chacun des demandeurs, on est assuré que la logement qui y sera édifié sera de loin qualitativement meilleur en attendant les compléments des pouvoirs publics. C'est en combinant ces constats qu'est née la méthode d'aménagement progressif, à travers un programme qui a débuté en 1984 et qui s'est achevé en 1990.

Trois principes guident cette méthode.

- L'Etat, par ses services techniques, élabore le cadre de développement spatial de la ville et organise les zones d'habitat en parcelles selon des plans simples adaptés à la population en tenant compte de l'évolution de la société.
- Ces parcelles sont attribuées à ceux qui en manifestent le besoin, moyennant une contribution qui est censée couvrir les frais engagés, mais qui reste accessible à la majorité de la population. Ces attributaires ont un certain temps pour construire leur logement et un certain temps pour payer la contribution demandée. En général, compte tenu de la taille des parcelles (300m²), de la durée du paiement (5 ans), cela revient à chaque attributaire à 1.500 F.CFA par mois en moyenne.

Pendant ce temps, la participation des populations est mise à profit à travers une mobilisation sur la base de leurs intérêts pour réaliser les équipements d'accompagnement nécessaires et ce en rapport avec les municipalités et les ministères concernés. Enfin, sur sa parcelle, chacun a pu construire la maison adaptée à ses moyens. Il lui manque maintenant les réseaux : eaux courantes, électricité, routes, assainissement. L'Etat et ses démembrés ont le temps d'opérer les choix budgétaires nécessaires, d'organiser la mise en place d'institutions spécialisées dans la conduite des différentes opérations.

Cinq ans après, la troisième phase est en cours d'exécution. Aussi, à chaque niveau, structure nationale ou municipale, conscient que la solution ne peut venir que de la contribution de tous, chacun mène des actions afin de résoudre les problèmes d'eau, d'électricité, de routes, d'assainissement etc.

Les résultats, malgré les critiques que suscite la méthode, sont significatifs :

- 4.000 ha aménagés en cinq ans
- 65.000 parcelles attribuées aux populations
- Une qualité de logement satisfaisante.

Quelques problèmes importants restent néanmoins à résoudre :

- Amélioration de la qualité des rues
- Extension des réseaux d'eau et d'électricité
- Amélioration du réseau d'assainissement
- Complément d'équipement.

Ces résultats, combinés aux leçons tirées des précédentes expériences ont permis de jeter les bases d'une véritable politique de l'Urbanisme et de l'Habitat, qui s'est précisée davantage après les expériences urbaines de 1983.

E. Les années 1983-87 ou les tribulations d'une politique urbaine qui cherche sa voie.

L'exacerbation des problèmes du logement a conduit les pouvoirs publics, au cours des années 1983 à 1987, à opérer des choix radicaux qui se traduisent par un engagement à tous les niveaux de l'Etat dans la gestion de l'urbain :

- Au plan politique, l'adoption d'une nouvelle politique foncière et la réglementation de tout ce qui touche à l'habitat.
- Sur le plan administratif, la création et la restructuration des instruments de gestion urbaine et foncière.
- Sur le plan financier, une orientation plus grande des choix budgétaires vers le financement de l'habitat.

Ces actions ont permis certainement :

- Une meilleure maîtrise de la terre, ce qui devrait permettre une organisation plus rationnelle,
- Un meilleur encadrement de la gestion urbaine et un meilleur encadrement des coûts du logement.

Cependant, le souci légitime de rattraper le retard a entraîné beaucoup de faiblesse dans la mise en place des actions qui auraient dû traduire dans les faits les options politiques tracées. Ces faiblesses peuvent être regroupées en quatre grandes rubriques :

- L'adoption des textes portant réorganisation agraire et foncière, en consacrant la propriété exclusive de l'Etat sur la terre, pose implicitement que la terre n'a aucune valeur. L'application de ces textes a rapidement révélé leurs insuffisances, notamment dans la formation du capital pour financer le logement. Il aurait fallu que l'Etat dispose de ressources suffisantes pour prendre en charge le financement du développement urbain, ce qui est loin d'être le cas.
- Les textes réglementaires ont rapidement révélé, pour certains, leur inadaptation au contexte socio-économique, culturel et géographique du pays. Certaines mesures, notamment la gratuité et la réglementation des loyers, ont fini par écarter les opérateurs économiques du secteur de l'immobilier, laissant l'Etat seul acteur dans ce secteur face aux innombrables besoins.
- Les importantes ressources investies par l'Etat et ses démembrements dans la construction du logement auraient pu se traduire par des résultats plus satisfaisants. Il aurait fallu simplement prendre en compte le fait que la promotion et la gestion immobilière obéissent à des règles économiques et financières qu'on ne peut occulter.
- En voulant bouleverser toutes les pratiques antérieures, peu de considération était accordée au comportement des hommes et de la nature. Il fallait forcer les techniques et les technologies pour répondre le plus rapidement possible aux exigences du moment. Tous les projets et réalisations pêchèrent du point de vue leur qualité, physiquement, techniquement et économiquement.

Malgré ces écueils, les années 1983 ont constitué une sorte de banc d'essai d'une stratégie expérimentale. Les leçons tirées ont permis d'entrevoir ce qui pourrait être considéré comme la politique de développement urbain au Burkina.

III. NOUVELLE APPROCHE DE L'URBANISME ET DE L'AMENAGEMENT URBAIN AU BURKINA

Compte tenu de toutes ces tentatives, échecs et réflexions, il nous est apparu nécessaire de distinguer deux cas de figure :

- Les grandes villes où non seulement une stratégie d'aménagement spécifique doit être appliquée, mais aussi des mesures de résorption de l'habitat insalubre doivent être appliquées.
- Les centres secondaires, auxquels on doit éviter le sort des grandes villes, mais aussi leur assurer un développement harmonieux en parfaite symbiose avec leur environnement.

A. Stratégies d'aménagement dans les grandes villes.

Dans ces villes, le problème est de mettre en place un cadre de développement cohérent et, surtout, d'améliorer la qualité de l'habitat. Or, pour améliorer la qualité de l'habitat, il y a deux acteurs principaux : les pouvoirs publics et les ménages eux-mêmes.

1) Les pouvoirs publics :

On comprend leur volonté de trouver une solution aux problèmes car il y va de leur popularité. Mais on reconnaît les limites de leur intervention. En effet, les ressources nationales sont si faibles que les choix budgétaires ne laissent pas beaucoup de place aux problèmes urbains. Néanmoins, ils peuvent faire quelque chose.

2) Les ménages :

Comme on vient de le voir, les revenus des ménages ne se mesurent pas à travers les catégories généralement utilisées. Les revenus dits "extra" sont parfois plus importants. Ensuite, ces ménages font preuve d'une imagination fertile pour améliorer leur logement; c'est l'essence même de l'homme dans nos pays. Mais où construire ? Comment investir ses maigres ressources dans une maison qui va certainement être démolie lors des aménagements ? Alors on attend. C'est ainsi que les groupes électrogènes foisonnent dans les zones non

aménagées pour alimenter les télévisions, frigos et autres appareils hifi que les plus nantis peuvent s'offrir, eux qui ne peuvent pas s'offrir une parcelle pour construire. A partir de ce moment, tout semble clair. Dans la mesure où les pouvoirs publics ne peuvent pas offrir tous les éléments indispensables à un habitat urbain digne de ce nom, ils se doivent de libérer les initiatives privées pour qu'une certaine amélioration soit apportée au logement. Cette libération ne peut se faire qu'en offrant à chacun une parcelle sûre où sans crainte, chacun peut investir selon ses moyens pour construire le logement qui lui convient. Par la suite, en fonction des disponibilités financières, le reste suivra. Cependant, il reste à coordonner tout cela, à instituer des structures de gestion urbaine stratifiées capables de concevoir pour les unes, de mobiliser les ressources pour les autres, de conduire les travaux sur le terrain pour enfin contenir la "furia urbaine" qui ronge nos principales villes.

Des dispositions sont en cours d'adoption pour organiser administrativement la gestion urbaine, déterminer la place des structures centrales et des structures municipales dans la conduite des opérations, créer des structures de mobilisation des ressources tant nationales que locales pour financer les opérations d'aménagement urbain.

B. Dans les centres secondaires.

L'aménagement des centres secondaires constitue à notre sens un passage obligé pour une organisation rationnelle de notre espace. Ces centres secondaires doivent être pour nous :

- Les zones tampons contre l'accroissement démesuré des grands centres urbains essentiellement alimentés par l'émigration.
- Les centres de diffusion des techniques et des technologies nouvelles.
- Les centres de transformation des mentalités dont les effets pervers inhibent tout effort de développement.
- Les points focaux de la mobilisation des masses pour l'exécution des tâches collectives de développement.

Ces aspects primordiaux dans tout processus de développement endogène ne peuvent se réaliser que lorsque les centres secondaires pourront jouer correctement le rôle de mobilisation de leur

arrière pays. En effet, en offrant aux candidats à l'émigration certains éléments qu'ils recherchent en allant en ville, ces centres secondaires joueront effectivement un rôle tampon contribuant à maintenir une répartition à peu près homogène de la population sur le territoire national. Abritant les relais des structures centrales de décision et d'animation, ces centres assureront le transfert des idées novatrices vers leur arrière-pays.

La ville étant par excellence le lieu de l'anonymat, ces centres pourront contribuer, en apportant la contradiction jusqu'aux villages les plus arriérés, à éliminer les pratiques et comportements non compatibles avec les exigences du monde moderne. Enfin, couvrant un territoire plus restreint, la mobilisation autour des grands combats du moment sera plus dynamique.

C'est pourquoi la question des centres secondaires représente un atout à exploiter. Cependant, certaines réalités sont à prendre en compte pour éviter les ruptures brutales. C'est pourquoi une stratégie d'aménagement spécifique a été adoptée, fondée sur la mise en place d'un schéma de développement souple, correspondant aux réalités actuelles mais pouvant s'adapter au fur et à mesure des transformations socio-économiques. Ce sont les schémas stratégiques d'aménagement. Ils diffèrent des schémas-directeurs en ce sens qu'ils tiennent compte de la fluctuabilité des données urbaines, des réalités sociales, économiques, culturelles et politiques du moment, tout en assurant une flexibilité suffisante permettant l'adaptation à l'évolution.

Ils indiquent simplement les zones d'extension urbaine, les zones d'activité, et surtout les zones de protection. Ils constituent ainsi un tableau de bord pour le Maire qui, à partir de ce moment, peut affecter les terrains pour l'extension des services administratifs, les terrains à lotir, les zones pouvant regrouper les activités économiques naissantes, les zones où il est impérieux de reconstituer l'écosystème, les zones à préserver compte tenu de leur valeur agronomique ou de leur caractère culturel. Ces schémas évitent les programmations rigides car les données recueillies peuvent permettre de déterminer une base de programmation. Sur cette base, l'aménagement se fait selon le principe de l'aménagement progressif qui accorde la priorité à la fixation définitive des habitants et des équipements sur les zones prévues à cet effet. L'une des caractéristiques principales de ces plans réside dans le fait que la

population doit pouvoir s'épanouir pleinement sur ces espaces en fonction de leur culture, tout en intégrant les mutations sociales, économiques et culturelles qui se produiront inéluctablement.

Ainsi, ces centres secondaires, tout en magnifiant les aspects socio-culturels et économiques les plus intéressants, devront pouvoir contribuer à la transformation des mentalités pour mobiliser leur arrière-pays dans le sens d'un développement basé sur la mise en valeur et l'exploitation des potentialités économiques et culturelles locales. Ils pourront ainsi, évitant les ruptures amères que connaissent les grandes villes, évoluer harmonieusement vers une vie urbaine intense et active symbolisant la vitalité économique locale. Ainsi, les villages gravitant autour de ces centres pourront à leur tour bénéficier des transformations et des valeurs urbaines les plus nobles, celles qui permettent à l'homme de s'épanouir et de s'exprimer pleinement.

B. Dans les villages :

Dans cet esprit, un principe d'aménagement villageois est en train d'être mis en place. Ce principe est que les villages restent des structures peu perméables aux transformations économiques. Ils sont néanmoins sensibles aux équipements sociaux et à l'animation culturelle. Aussi, les plans d'aménagement villageois mettent l'accent sur l'emplacement des équipements collectifs et sur les liaisons intervillages. Ce sont ces deux éléments qui sont à même d'assurer à la fois la satisfaction des besoins essentiels de la population rurale, et la circulation des produits agricoles et artisanaux.

Cependant, il apparaît inutile de réfléchir sur les types de schémas adaptés sans se pencher sur les hommes qui vont animer ces schémas. Aussi, les services centraux, conscients que les structures locales ne sont pas encore en mesure de gérer correctement leurs villes, essaient de doter chaque ville d'une cellule technique, formée aux principes urbains élémentaires, à la collecte et à la gestion des données urbaines et à la mobilisation de la population. Cette cellule, appelée "cellule technique d'appui aux collectivités locales", composée de techniciens recrutés et formés aux techniques urbaines simples est appelée à devenir une véritable service technique municipal dès lors que, dans un premier temps, l'Etat pourra détacher du personnel de haut

niveau et du matériel à mettre à la disposition des communes et dès lors que les municipalités alors bien structurées pourront recruter du personnel qualifié à leur propre compte.

C'est pourquoi, en guise de conclusion, on peut être optimiste malgré un présent rocailleux. On peut se permettre de rêver, de rêver de villages évoluant harmonieusement dans leur milieu naturel, débarrassés des entraves et contraintes socio-économiques qui les maintiennent dans l'obscurantisme, évoluant ainsi autour d'un centre qui les comprend, qui les organise sans les phagocyter, le tout dans une armature urbaine homogène sans creux ni pointe, donc facile à gérer. C'est bien sûr un rêve mais on peut se le permettre.

UNE PROPOSITION DE MAITRISE DE LA CROISSANCE URBAINE : LE SABO

OUEDRAOGO Mathieu
VALEA Paul
Professeurs de Géographie des
Collèges et Lycées.

L'urbanisation en Afrique ne laisse personne indifférent : avec le taux de croissance actuel, plusieurs villes vont doubler ou tripler leur chiffre de population d'ici à l'an 2000. L'Afrique s'urbanise et la question est de savoir si l'homme pourra survivre et prospérer dans cet environnement. Il appartient donc aux décideurs et aux technocrates de penser un espace urbain bien géré à tous points de vue. Le SABO **Schéma d'Aménagement de la Banlieue de Ouagadougou** constitue, à n'en pas douter, une contribution à cette noble tâche. Le présent colloque sur la maîtrise du développement urbain en Afrique Sub-Saharienne nous donne l'occasion de vous présenter ce projet, à l'élaboration duquel, nous avons quelque peu contribué.

I. PRESENTATION ET PROBLEMATIQUE.

Ouagadougou, capitale du Burkina Faso, se situe au cœur du pays, en zone sahélienne. Créée lors de la percée des royaumes mossi, la ville a connu, jusqu'à aujourd'hui, diverses mutations.

En 1961, la population était de 59.126 habitants. En 1969 la ville atteignait 110.000 habitants. Le recensement général de la population de décembre 1975 donne le chiffre de 172.661 ames pour la ville stricto sensu et 230.219 avec sa banlieue. En 1980, la population atteignait 300.000 personnes. Le dernier recensement de décembre 1985 avance le chiffre de 442.223 habitants. Ce qui correspond à un taux de croissance annuelle de plus de 9%¹

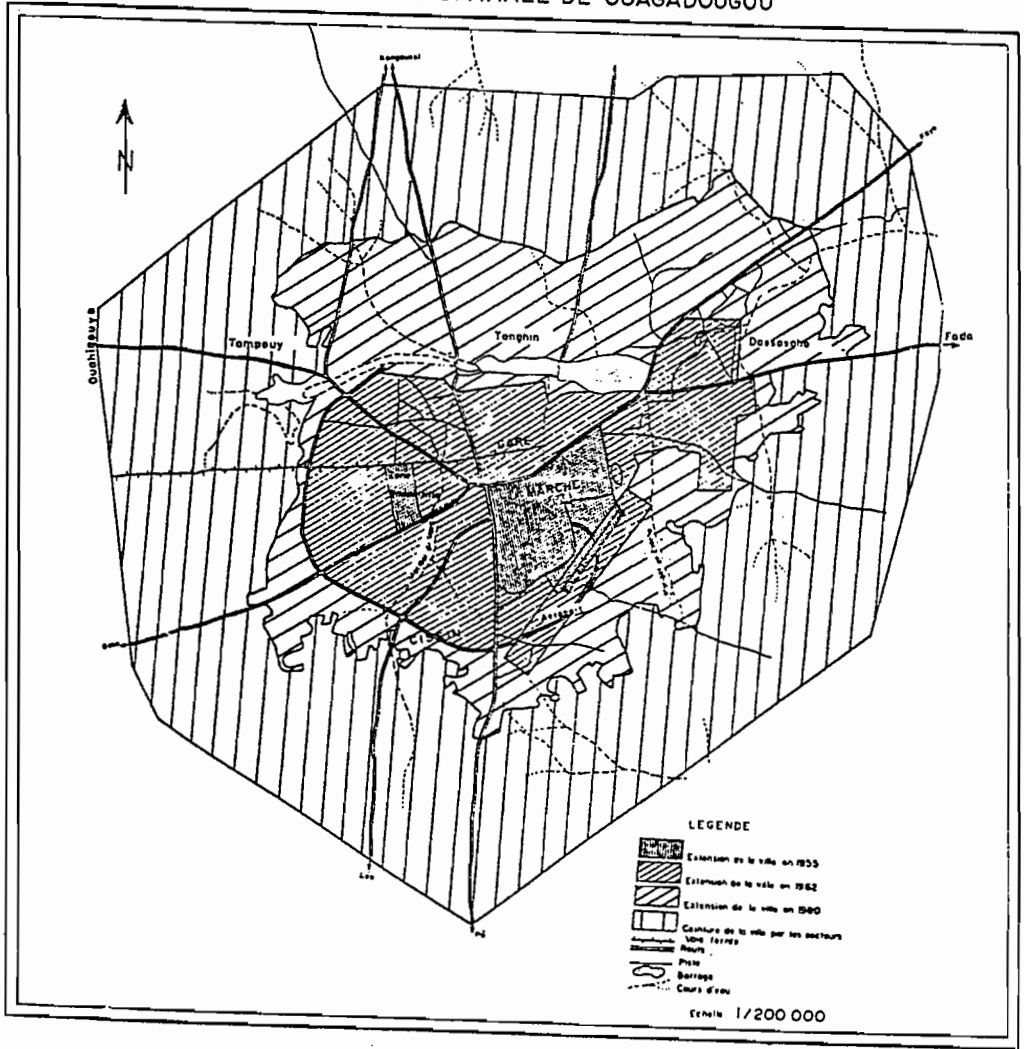
Cette démographie galopante est inquiétante car, si elle se maintient, notre capitale comptera 1.812.831 habitants en l'An 2000; Bobo-Dialasso, regroupant 658.659 habitants. Notre inquiétude est d'autant plus grande que le rapport de population entre la première et la seconde ville est énorme.

La croissance démographique fulgurante commande une expansion spatiale de Ouagadougou. En effet, au lendemain des indépendances, les limites de la ville ne dépassaient pas la maison de la Radio à l'Est, le canal du Mogho Naba à l'Ouest, le quartier Dapoya au Nord et l'Aéroport au Sud.

En 1980, les frontières de la ville se situaient au quartier Tanghin (Nord), au quartier Cissin (Sud), au quartier Dassasgho à l'Est et à Tampouy à l'Ouest (carte n°1). Après 1983, ces limites reculèrent de nouveau : Ouagadougou est dorénavant limité au Nord par Kossodo, Tengandogo au Sud, à l'Ouest par Zagtoui et à l'Est par Nioko 1.

¹Réseau Habitat Urbain. A.C.C.T.-I.U.P. Paris 1986.

EVOLUTION SPATIALE DE OUAGADOUGOU



La ville est divisée en cinq Communes et trente Secteurs. Sans négliger le croît naturel, le flux migratoire très fort est en grande partie responsable de la croissance de notre capitale. Il faut comprendre quel attrait la ville africaine exerce sur le milieu rural. Elle est d'abord le lieu de la liberté où l'on échappe aux contraintes que le milieu traditionnel fait peser sur ses membres. La plupart des sociétés traditionnelles étaient et demeurent encore extrêmement contraignantes. Elles sont certes très conviviales, mais le prix de cette convivialité est lourd. L'homme y est membre d'une collectivité avant d'être un individu : il est donc soumis à des règles de comportement strictes et à des sanctions immédiates s'il ne s'y conforme pas.

L'anonymat de la ville, c'est la possibilité de jouir d'un certain nombre de plaisirs, dont certains sont gratuits et c'est la possibilité, sinon de se comporter à sa guise, du moins d'avoir une plage de liberté beaucoup plus grande; la ville c'est aussi la possibilité de profiter d'un certain nombre de services, d'envoyer ses enfants à l'école et de les faire grimper dans la hiérarchie sociale. C'est aussi la possibilité de se faire mieux soigner qu'au village. La grande ville offre la certitude d'être inclus dans un réseau; c'est la quasi certitude de trouver un frère, un cousin, un membre de la même ethnie qui se fera un devoir de vous accueillir, le temps qu'il vous faudra pour trouver un emploi.

La plupart de ces néo-citadins, non pris en compte dans l'économie urbaine, s'agglutinent dans des quartiers dits spontanés. En effet, en 1985, 60% des habitants de Ouagadougou vivaient dans les zones d'habitat spontané. A y regarder de plus près, il semble difficile pour les ruraux de réaliser leurs ambitions hors de la grande ville, Ouagadougou. En effet, à 50km autour de Ouagadougou, il est impossible de trouver un centre qui, par sa taille, ses équipements et son accessibilité offrirait quelques avantages. Autour de la capitale les centres remarquables sont en fait des chefs-lieux de province ou de département. Administrativement, les plus importants sont Kombissiri (12.385 habitants) et Ziniaré (2.584 habitants). Hormis la fonction administrative, ces "nœuds" ne possèdent pas d'autres fonctions, capables de retenir les migrants en quête de mieux-être.

Le secteur informel, tout comme le commerce organisé, s'y développent à pas lents, faute d'une couche sociale économiquement

forte, pouvant constituer un marché. D'autres centres administratifs, comme Sourgoubila, Kayao, etc., sont en fait des villages. Selon P. Hagett, "les grands centres de population possèdent une gamme de marchandises, de services et de fonctions plus étendues que celles des petits centres". Cette affirmation trouve ici ses limites car Sourgoubila, bien que fortement peuplé (7.192 habitants), n'est pas mieux équipé que les villages voisins; les exemples sont légion. Il apparaît alors que, du village à la capitale, il n'y a pas de centres intermédiaires pouvant servir de tamis au flot migratoire.

Cet aspect est exacerbé par l'état des communications entre les villages, et entre ceux-ci et les centres administratifs. En hivernage, il est parfois plus facile, pour certains paysans, de joindre Ouagadougou que d'atteindre le chef-lieu de département ou de province. En effet, des routes praticables relient la capitale aux chefs-lieux de province, mais rien n'est fait pour améliorer l'état des voies entre les centres administratifs et les villages. Il n'existe pas de maillage routier autour de Ouagadougou mais plutôt des routes en "arêtes de poissons" selon le terme du Milton Santos. Voilà pourquoi les équipements socio-collectifs sont parfois sous-utilisés dans les chefs-lieux. Il existe un seuil d'espace-temps et d'espace-prix que la paysan rationnel refuse de franchir pour accéder à un service. Il apparaît alors impérieux de repenser les rapports entre Ouagadougou et son arrière pays si l'on ne veut pas accentuer le phénomène "Ouagadougou et le désert Burkinabè".

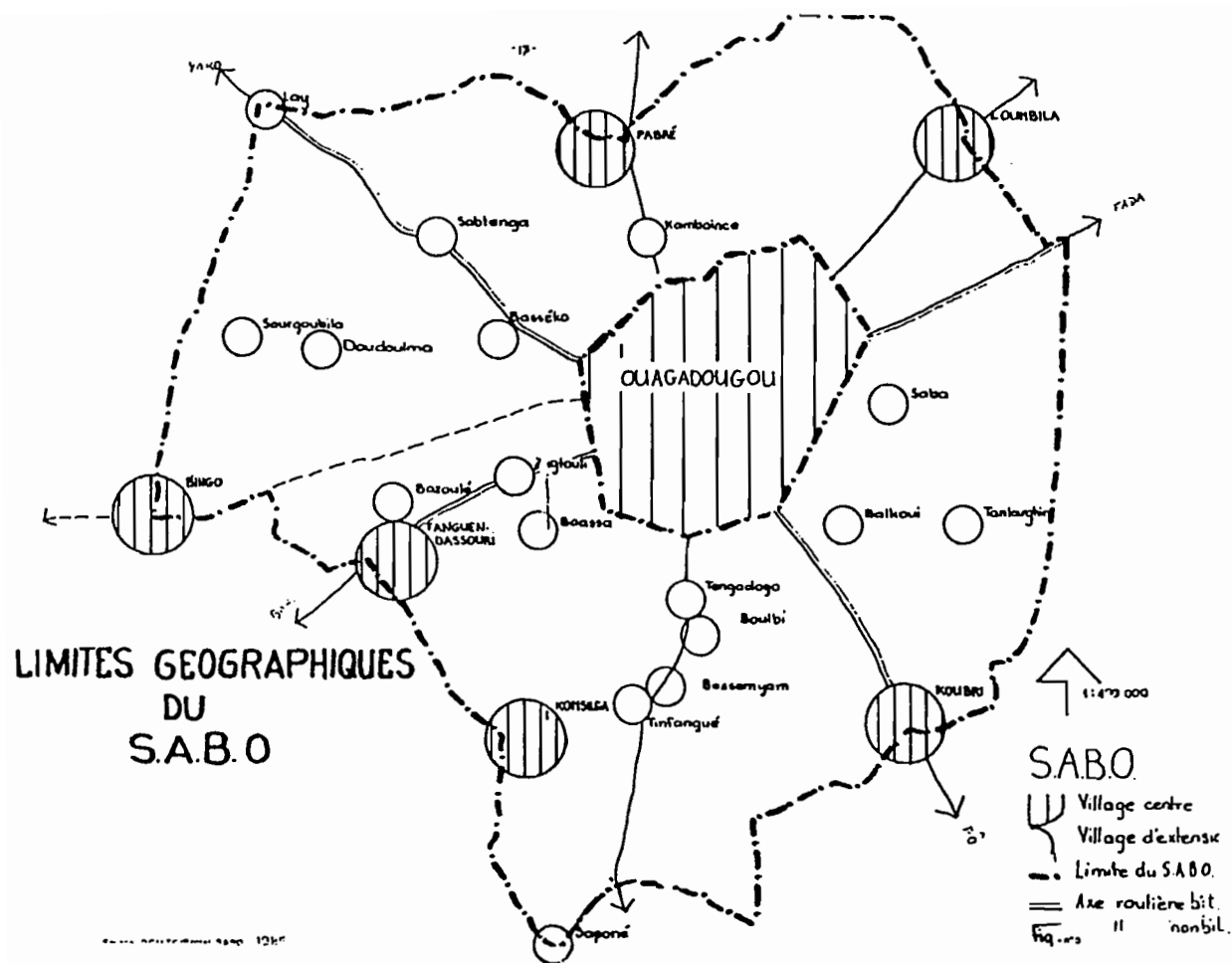
II. PRESENTATION DU SABO.

Afin de canaliser le développement économique, social et culturel de Ouagadougou, la Direction Générale de l'Urbanisme, de la Topographie et du Cadastre (DGUTC) a doté Ouagadougou d'un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) en 1986. Ce schéma permettra de maîtriser le développement urbain jusqu'à l'horizon 2000. Toutefois, Ouagadougou possédant un arrière-pays avec lequel il entretient des liens d'interdépendance, la connaissance des réalités de cette zone, ainsi que son aménagement volontariste, s'avèrent indispensables, cela pour mieux cerner le phénomène de l'habitat spontané, de l'approvisionnement de la ville en produits agricoles (surtout maraîchers) et pour créer autour de la ville un milieu écologique équilibré.

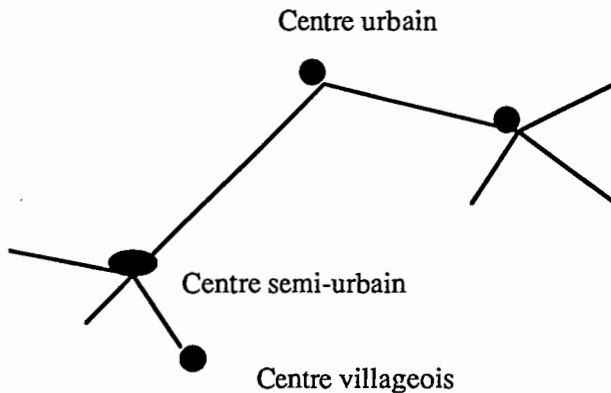
Le SABO sera donc le complément logique du schéma de structure pour la région de Ouagadougou. Les objectifs du SABO consistent à définir l'emploi des sols dans la zone d'influence, à favoriser la restauration de l'équilibre écologique et le maintien des populations rurales dans leur village par le renforcement des moyens d'existence : amélioration et accès à l'enseignement, construction et équipement, de centres de santé, accès aux transports en commun, accès à l'eau potable, création de centres de commerces, de centres d'artisanat etc. En effet, le SABO entend faire de la zone d'influence, une zone tampon. C'est-à-dire que des villages-centres seront choisis pour la création et le renforcement des équipements qui permettront le maintien en place de la population concernée laquelle pourra s'adonner aux activités agricoles comme le maraîchage. L'existence d'une retenue d'eau permanente pour la production agricole et surtout les cultures maraîchères doit donc guider le choix des villages centres.

Enfin, les zones de pâturage, de cultures fourragères et de reboisement, appuyées par la réalisation des sites anti-érosifs, sont à délimiter afin de respecter l'exploitation agricole et forestière (lutte contre les feux de brousse, la coupe abusive du bois et la divagation des animaux).

Selon le projet, la zone d'influence va de la limite administrative du schéma de structure aux villages de Loumbila, Pabré, Bingo, Tanghin-Dassosuri, Komsilga, Saponé, Koubri (voir carte n°2).



En résumé, les objectifs du SABO visent à créer un réseau fonctionnel autour de Ouagadougou. Les centres à aménager devant constituer le milieu intermédiaire entre la capitale et les villages environnants, ce qui explique le choix du modèle de Haggerstrand comme outil de différenciation et de structuration spatiale².



La force de ce modèle réside dans le fait qu'il devrait prendre en compte la taille des centres, les distances entre eux, leurs spécialité et complémentarité fonctionnelles.

III. BILAN ET PERSPECTIVES.

Les premiers travaux du SABO datent de 1985. L'aménagement de la banlieue de Ouagadougou devait être réalisé pendant la période du plan quinquennal 1986-1990. Mais, jusqu'à aujourd'hui, le schéma n'a pas encore été adopté. Plusieurs problèmes de divers ordres ont ralenti l'accomplissement du projet. Les différentes parties concernées sont néanmoins optimistes et espèrent l'adoption prochaine du schéma d'aménagement. En plus des villages indiqués sur la carte, d'autres ont été ajoutés : Lay, Sourgoubila, Saponé, Saba et Kamboinsé. Tous ces villages sont des chefs-lieux de département.

² P. Claval : la nouvelle géographie, PUF Fce. 1974.

L'aménagement visera la dotation en équipements socio-collectifs dans le domaine de la santé, l'éducation, l'infrastructure routière etc. ou leur renforcement. Si les équipements atteignent le niveau de ceux installés dans les chefs-lieux de province les plus proches (Ziniaré et Kombisiri) et situés hors du SABO, il faudra craindre une rivalité. Certains de ces chefs-lieux pourraient au demeurant être mieux équipés que leur chef-lieu de province. Il ne manquerait plus que l'autonomie administrative, qu'ils auraient vite fait de réclamer. Il convient alors de poser en termes clairs le problème de la limite du SABO. En excluant Ziniaré et Kombisiri, le schéma d'aménagement ne risque-t-il pas d'annihiler, sinon d'amoindrir le gradient qui existe entre les chefs-lieux de province et les chefs-lieux de département, gênant ainsi la complémentarité nécessaire au bon fonctionnement de l'armature ?

Comme outil de maîtrise de la croissance urbaine, le SABO est le bienvenu. Mais peut-il effectivement freiner la croissance de la ville de Ouagadougou ? Pour répondre à cette question, nous allons nous référer à une étude menée sur la vie de relation entre le village de Bassem-yam (banlieue de Ouagadougou) et la ville de Ouagadougou. Dans cette étude, nous avons insisté sur le rôle de la plaine de Boulbi dans le maintien de la population rurale. Le taux d'émigration à Bassem-yam était de 28% en 1985; la capitale accueillait un fort pourcentage des émigrants : 45%. L'expérience de la plaine de Boulbi est enrichissante dans la mesure où elle s'inscrit en faux contre une idée, selon laquelle les aménagements hydro-agricoles constituent le meilleur frein à l'exode rural. Le constat amer que nous faisons est que de nombreux fonctionnaires et commerçants de la ville se sont attribués des casiers rizicoles à Boulbi au détriment des paysans. Ce phénomène est favorisé par le manque de sensibilisation, l'inadaptation des critères de sélection. Les jeunes ruraux, écartés de la plaine, sont alors obligés de migrer vers la ville ou l'étranger. Cette distorsion devrait attirer l'attention des concepteurs du SABO. L'existence d'un point d'eau ne saurait constituer à elle seule la condition pour le maintien de la population rurale. Il faudrait désenclaver les villages, revaloriser les produits agricoles, améliorer et maîtriser le circuit de distribution. Autant de facteurs qui nous font dire que seul l'urbaniste, maîtrisera, difficilement, la croissance urbaine; la volonté politique demeure bien la cheville ouvrière de cette bataille. Le SABO attend d'être adopté. Les documents les plus récents

nous sont demeurés inaccessibles. Notre souhait serait d'éclairer les zones d'ombre, grâce au concours des personnes compétentes.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

A. Ouvrages généraux

CLAVAL (P.) 1974 : *La nouvelle géographie*. PUF, 210p.

GIRI (J.) : *L'Afrique en panne*. Ed. Karthala

HAGGETT (P.) 1973 : *L'analyse spatiale en géographie*. A. Colin, Paris, 390p.

SANTOS (M.) 1971 : *Les villes du Tiers Monde*. Litec, Paris, 428p.

B. Ouvrages spécifiques

OUEDRAOGO (M.) 1986 : Un village suburbain de la banlieue de Ouagadougou : Zagtouli. *Mémoire de maîtrise*, Ouagadougou, 100p.

VALEA (P.) 1986 : Vie de relation et approche d'un projet d'aménagement. *Mémoire de Maîtrise*, Ouagadougou. 109p.

Rapport préliminaire sur le projet SABO : DGUTC Ouagadougou 1985.

Réseau habitat - Urbain : ACCT-IUP Fce. 1986.

Résultats du recensement de la population du Burkina en 1985 INSD, Ouagadougou 1987.

P.V.A. : n°7071, 7022, IGB 79003, BHV Octobre 1979 Ouagadougou 1/50 000.

n° 827, 828, 829, IGN Octobre-Novembre 1955 Fce. 1/50 000.

L'UTILISATION DES ENQUETES PAR QUESTIONNAIRES POUR LA CONNAISSANCE D'UN MILIEU URBAIN

Exemples fournis par l'enquête sur "les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou"

PIRON Marie
Allocataire ORSTOM

L'intérêt des enquêtes urbaines est d'apporter une meilleure connaissance de la ville. Pour cela, on distingue, d'une manière schématique, deux types d'enquête :

- l'enquête par entretien c'est-à-dire non directive. Elle s'appuie sur un guide d'entretien qui consiste à proposer des thèmes de discussion.
- l'enquête par questionnaires c'est-à-dire directive. Elle est constituée d'une série de questions formulées à l'avance et qui se prêtent à une exploitation statistique.

La connaissance apportée par ces deux enquêtes est complémentaire et il s'agit de l'organiser. Ici, nous nous intéressons à l'enquête par questionnaires pour laquelle on dissocie deux étapes dans son déroulement :

- l'enquête, proprement dite, c'est-à-dire la préparation de l'échantillon, des questionnaires et la collecte des données.
- l'analyse des données c'est-à-dire l'exploitation statistique et les résultats.

Les objectifs d'une enquête par questionnaires sont variés mais l'on peut les ranger dans deux catégories :

- Obtenir des éléments de mesure : production de statistiques (pourcentage, moyenne, écart-type...) ou d'indices pour quantifier un problème connu.
- Obtenir des éléments de diagnostic : compréhension des phénomènes qui contribuent au développement urbain.

Aussi, les techniques d'analyse des données vont du plus simple au plus complexe au fur et à mesure qu'elles intègrent la multidimensionnalité des phénomènes étudiés et qu'elles prennent en compte les interactions qui peuvent exister entre les variables qui caractérisent ces phénomènes.

L'objectif de cette communication est de présenter deux points de vue sur la méthodologie concernant les enquêtes par questionnaires :

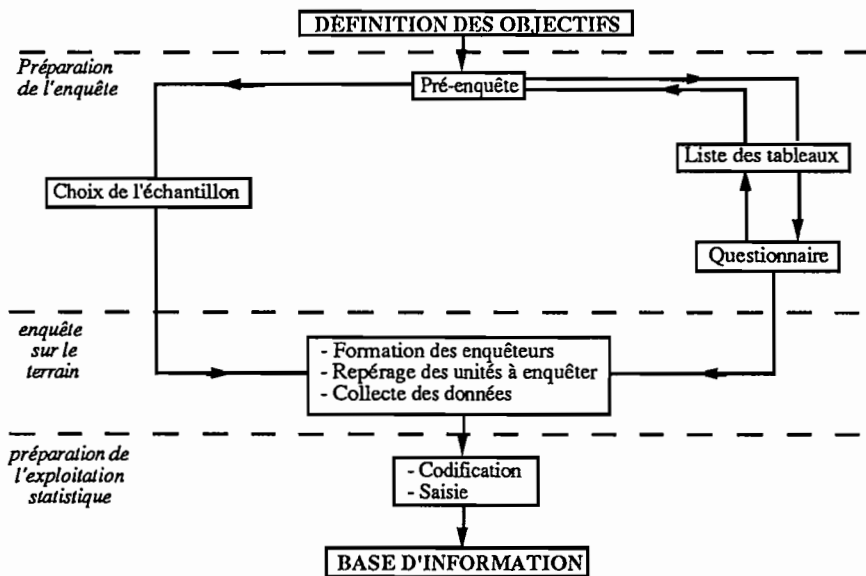
- Le premier, d'ordre général, consiste à rappeler succinctement les processus d'enquête et d'analyse des données. On insistera essentiellement sur certains points faibles de ces processus dans la mesure où l'on n'évalue pas toujours la répercussion qu'ils peuvent avoir sur les résultats.
- Le deuxième, d'ordre plus spécifique, s'inscrit dans le cadre de "promotion de méthodes nouvelles" proposées ici par une introduction à l'analyse multivariée qui n'est pas nouvelle en soi mais qui est peu utilisée et enrichit considérablement la connaissance d'un phénomène comme l'approche d'une ville par exemple. Il s'agit, en l'occurrence, de l'analyse des correspondances multiples particulièrement appropriée au dépouillement de données d'enquête.

Par conséquent et d'une manière générale, nous nous attacherons à fournir quelques éléments d'élaboration et de traitement d'enquête qui nous semblent importants. Nous proposons, par ailleurs, une bibliographie sommaire auquel on pourra se référer pour plus de détails.

I. RAPPEL DU PROCESSUS D'ENQUETE 1

Si nous appelons, ici, *l'enquête*, l'étape qui consiste à mettre en route et à réaliser la collecte des données, elle nécessite 80% de temps prévu pour l'étude. Nous la distinguons de l'étape suivante, *l'analyse des données*, dans la mesure où nous pouvons tout à fait concevoir une exploitation des données sans avoir participé à la collecte mais dont les conditions sont connues, ce qui est souvent le cas pour les recensements. Il suffit que l'information recherchée, c'est-à-dire ciblant les objectifs de l'étude et mise sous forme d'exploitation convenable, ait été collectée. Mais l'enquête vise nécessairement une exploitation statistique.

Une fois les objectifs définis, ceux-ci orientent les stratégies à adopter pour l'échantillon et le questionnaire. Le processus d'enquête peut se schématiser de la manière suivante :



Chaque étape est importante car elle peut engendrer des biais dans les données contenues dans la base d'information. Et les

¹(GODIN L., 1987) - (GHIGLIONE R. ET MATALON B., 1978)

premières sont d'autant plus importantes que les biais sont perpétués jusqu'à la fin du processus.

A. Quel échantillon ?²

Le type d'échantillon à adopter dépend en partie des objectifs mais surtout du terrain d'étude. Nous rappelons les différents types et techniques de sondage.

1. Les types de sondages ³:

• *Le sondage probabiliste* détermine un échantillon par tirage au hasard (avec ou sans remise). Chaque élément de la population d'étude a une chance connue et non nulle d'être sélectionné. Cela nécessite alors la constitution d'une base de sondage c'est-à-dire une liste exhaustive, réactualisée et sans double emploi recensant toute la population d'étude et dans laquelle va être tiré l'échantillon. On peut à partir de ce type de sondage, évaluer la précision des résultats en s'appuyant sur les principes du calcul des probabilités. Le tirage systématique est la technique la plus facile à mettre en œuvre et donc la plus courante.

• *Le sondage non probabiliste* est à l'inverse plus subjectif puisque le choix de l'échantillon dépend de l'enquêteur. Il s'agit, cependant, de reproduire le plus fidèlement possible la population étudiée en tenant compte des caractéristiques connues de celle-ci et qui constituent des éléments moteurs de l'étude (par exemple la répartition des catégories professionnelles). Il repose donc sur certains critères sélectionnés a priori. L'élaboration d'une base de sondage n'est donc plus nécessaire et l'on ne peut par conséquent plus évaluer la précision des résultats ni l'erreur d'échantillonnage. La méthode des quota est la plus utilisée.

La notion du hasard prend donc, ici, deux sens : le hasard probabiliste (sondage probabiliste) et le hasard communément admis (sondage non probabiliste). Pour cette dernière notion, de nombreux individus n'ont aucune chance d'être choisis même si on a l'impression que le choix de l'individu que l'on ne connaît pas est dû au hasard. Il est

²(DESABIE J., 1966) - (GOURIEROUX C., 1981) - (ASU, 1987)

³(VAUGELADE J., 1985)

alors facile d'introduire des biais dans l'échantillonnage qui peuvent cependant être minimisés si l'on connaît certaines caractéristiques de la population.

2. Un échantillon représentatif :

Un échantillon représentatif doit respecter les caractéristiques de la population étudiée. On peut alors extrapoler les résultats de l'enquête à la population totale. Mais l'objectif d'une enquête n'est pas forcément d'obtenir un échantillon représentatif (par exemple l'étude d'une sous-population marginale dans l'ensemble de la population privilégiera cette sous-population).

3. Les diverses techniques :

Il s'agit de procédures qui facilitent ou qui améliorent le sondage.

- Le *sondage à plusieurs degrés* pallie le fait qu'il est souvent difficile de posséder une base de sondage sur la totalité de la population étudiée. On la constitue alors sur des sous-populations définies suivant des critères de l'étude et obtenues après un tirage (ce qui nécessite par conséquent l'établissement d'une base de sondage de l'ensemble de ces sous-populations) et l'on se ramène ainsi à un sondage probabiliste.
- Le *sondage stratifié* consiste à construire des strates à l'intérieur desquelles on effectue un tirage indépendant. On est sûr alors d'avoir une bonne répartition de l'échantillon entre les strates. Cette technique d'échantillonnage améliore la représentativité de l'échantillon.

On constitue ainsi une base par des sondages stratifiés et/ou à plusieurs degrés dans laquelle on tire ensuite au hasard l'échantillon.

4. Le choix de l'échantillon dépend des objectifs :

Si l'intérêt de l'enquête est d'obtenir des éléments de mesure, le sondage doit être probabiliste. Mais si l'on souhaite seulement rechercher les relations entre les variables c'est-à-dire mettre en évidence des éléments de diagnostic, il n'est pas nécessaire d'avoir recours à un tel sondage. Par exemple, un sondage par quota suffit pour une enquête d'opinion ou de comportement.

5. Le choix de l'échantillon dépend des données du terrain :

Par exemple, l'utilisation du sondage aréolaire (tirage au hasard à partir d'une cartographie) pour une étude urbaine offre l'avantage de travailler sur des zones d'habitat différenciés mais elle nécessite cependant une cartographie actualisée.

De même, évaluer la précision des résultats impose l'existence ou l'élaboration d'une base de sondage ou d'un sondage à plusieurs degrés.

6. Conclusion :

Les erreurs d'échantillonnage pour un sondage probabiliste peuvent être estimées. Mais les erreurs de mesure c'est-à-dire due au questionnaire, à la collecte, à la définition des objectifs ne peuvent être évaluées et sont souvent plus importantes⁴.

B. Pourquoi établir la liste de tableaux à exploiter ?

Nous avons vu qu'une enquête visait une exploitation statistique. Par conséquent, dans la préparation de l'enquête, on doit élaborer une liste des tableaux à exploiter. Il y a deux principales raisons à l'établissement d'une liste au préalable :

- La première permet de ne pas oublier une variable et donc une question parfois essentielle.
- La deuxième est que, devant la multitude de tableaux possibles, il faut avoir une idée précise des phénomènes que l'on veut mettre en valeur pour savoir quels tableaux choisir: pour 50 questions posées correspondant à 50 variables, 1225 tableaux sont possibles croisant deux à deux les variables.

"Il importe donc de procéder à une sélection rigoureuse des questions à poser et de choisir les techniques appropriées au type d'information recherchée"⁵. On peut cependant être tenté d'élargir le champs de questions mais "trop souvent l'empirisme, la chasse aux faits, l'accumulation non sélective des données,... conduisaient à reléguer au second plan l'analyse de la nature profonde des mécanismes

⁴(DESABIE J.,1966)

⁵(GODIN L., 1987)

rendant compte de la réalité sociale urbaine" ⁶. Sur un terrain inconnu il est facile de tomber dans le "piège" de cette accumulation de données. C'est pour cette raison qu'il ne faut pas négliger les entretiens préliminaires de la pré-enquête qui doivent orienter l'enquête.

C. Des questionnaires ciblés :

Compte tenu de ce qui a été dit précédemment, un questionnaire n'est pas un "fourre-tout" et doit permettre de répondre aux objectifs. Autrement dit, le nombre de questions et donc le nombre de données n'est pas proportionnelle à la qualité de l'enquête.

D'autre part, il ne faut pas confondre enquête par questionnaires et guide d'entretien au moment de l'exploitation statistique. Nous distinguons deux raisons à cela :

- Parfois, les questions d'une enquête par questionnaires peuvent être ouvertes ou semi-ouvertes de la même manière que des guides d'entretiens. Or seules les questions fermées c'est-à-dire engendrant un petit nombre de réponses se prêtent à un traitement statistique :

types de questions	traitement statistique
questions fermées	oui
questions semi-ouvertes	oui pour un nombre restreint de réponses
questions ouvertes	non

- Par conséquent, l'exploitation statistique nécessite de prendre en compte un nombre restreint de réponses à une question afin d'avoir un effectif suffisamment élevé pour chaque réponse.

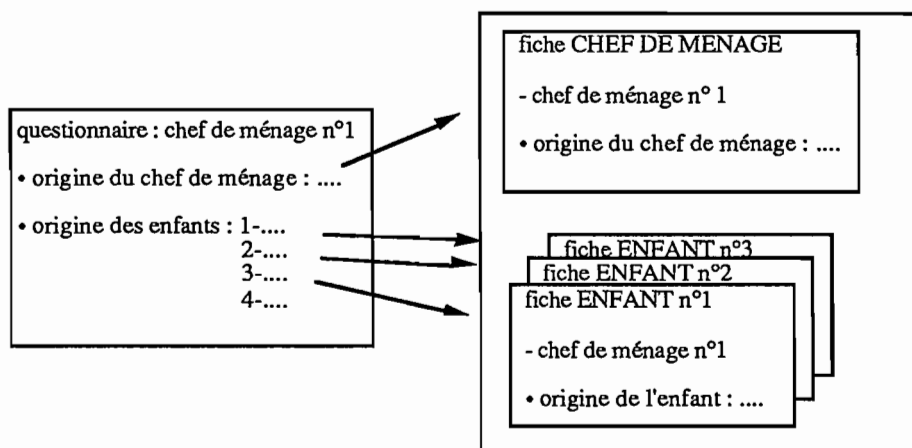
- Un questionnaire est un ensemble de questions se répétant identiquement pour chaque unité statistique (par exemple les ménages). Dès lors qu'il s'agit de collecter des informations concernant d'autres types d'unités statistiques, on obtient

⁶(GIRARD et JALABERT, 1984), p87

un autre questionnaire. Il est tout à fait possible d'envisager une enquête constituée de plusieurs questionnaires ; par exemple Logement-Ménage ou Ménage-Individu.

questionnaire A = 1 fiche

questionnaire B = 2 fiches



-Lorsque l'on désire établir un questionnaire du type A, on réalise en fin de compte un questionnaire du type B. Ce dernier met alors nettement en évidence la structure complexe de l'enquête. L'exploitation de ces données, c'est-à-dire collectées à différents niveaux, nécessite des techniques d'analyse de données plus sophistiquées.

-Dans une telle situation, il existe plusieurs populations statistiques potentielles, les logements, les ménages et les individus, et l'on distingue alors les unités d'observation et les unités d'analyse.

D. Conséquences

Recueillir, à partir d'une enquête par questionnaires, un nombre important d'informations exige que celles-ci soient structurées pour que le traitement informatique et statistique soit pertinent. Ceci signifie également une *définition précise des objectifs de l'étude et une bonne connaissance du terrain* pour élaborer le questionnaire et utiliser les techniques d'analyse de données adéquates.

II. RAPPEL DU PROCESSUS D'ANALYSE DES DONNEES

Il s'agit, ici, de méthodes descriptives puisque l'on cherche à décrire un ensemble de variables. Ces méthodes offrent l'avantage de ne postuler a priori d'aucune hypothèse si ce n'est dans le choix des variables, d'aucune théorie quelconque sur le comportement mais de dégager des phénomènes qui peuvent coexister. C'est ce qui fait la différence avec les méthodes statistiques classiques dont l'objectif est de définir des lois engendrant des hypothèses. Cependant, les méthodes descriptives peuvent s'étendre aux méthodes explicatives lorsque l'on cherche à expliquer certaines variables en fonction d'autres variables.

Nous précisons qu'une variable correspond statistiquement à une question et nous introduisons la modalité d'une variable qui correspond à une réponse de la question. Les techniques d'analyse des données dépendent de la nature de la variable c'est-à-dire :

- La *variable qualitative*, les modalités (réponses aux questions) sont affectées d'un code : le statut d'occupation (propriétaire-locataire-hébergé), le sexe (masc-fem)
- La *variable quantitative* ou ordinale, elle prend ses valeurs sur une échelle numérique : l'âge, le revenu.
- Mais une variable quantitative peut être transformée en variable qualitative par un découpage en classes de ses valeurs. Cette transformation augmente les possibilités d'analyse multivariées mais ne permet plus de calculer les caractéristiques de sa distribution (moyenne, écart-type, valeurs extrêmes ...).

On distingue trois types d'analyses suivant que l'on cherche à connaître la distribution d'une variable comme élément de mesure ou que l'on s'intéresse à la relation entre les variables comme élément de diagnostic.

A. L'analyse univariée :

Il s'agit de l'étude d'une variable. Pour cela on s'intéresse à sa distribution dont nous présentons ici les indicateurs usuels qui diffèrent suivant la nature de la variable :

variable	→	distribution
qualitative	→	- effectif - pourcentage
quantitative	→	- moyenne - écart-type - valeurs extrêmes ...

L'analyse univariée permet d'obtenir des éléments de mesure. On conçoit également de créer des indices (taux de croissance, par exemple) à partir d'une ou de plusieurs variables.

La connaissance de la distribution d'une variable est également une étape obligatoire des autres types d'analyses car elle permet de préparer les variables caractérisant le phénomène étudié.

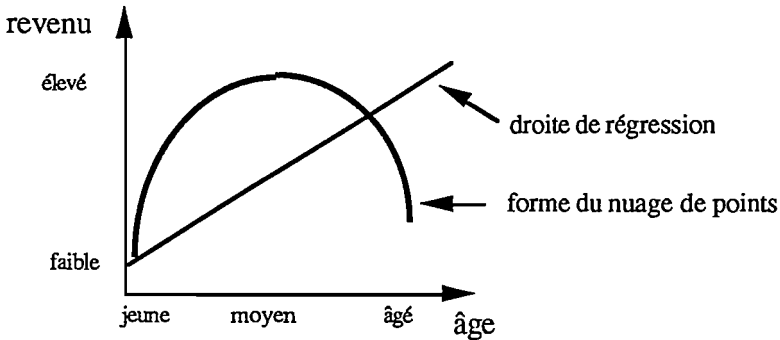
B. L'analyse bivariée :

Il s'agit d'étudier le croisement de deux variables c'est-à-dire de découvrir les relations qui existent entre elles. On distingue deux intérêts à cela :

- Le premier rejoint l'analyse univariée pour des variables qualitatives dans la mesure où il s'agit d'étudier la distribution d'une variable prise sur une sous-population définie par l'autre variable. On obtient des éléments de mesure.
- Le deuxième est de s'intéresser réellement à la relation entre les variables quelque soit leur nature. La notion de relation couvre à la fois les corrélations entre variables quantitatives, les associations et donc les oppositions entre variables qualitatives. On obtient des éléments de diagnostic.

		var. qualitative	var. quantitative
Analyses	[	- tris croisés (pour un petit nombre de modalités)	- nuage de points
		- analyse factorielle des correspondances (pour un nombre important de modalités)	- droite de régression
degré de la relation		- chi-deux	- coefficient de corrélation

Le degré de la relation permet de tester l'indépendance des deux variables. Il est important de préciser alors que la corrélation mise en évidence entre deux variables quantitatives est de nature linéaire. Ceci pose un problème car une relation non linéaire peut exister et n'est pas donnée. Pour cela, on transforme les variables quantitatives en variables qualitatives pour mettre en évidence les liaisons non linéaires. Par exemple :



La corrélation entre l'âge et le revenu est forte mais n'est pas linéaire : le revenu croît puis décroît avec l'âge. Le coefficient de corrélation est nul et s'interprète comme n'ayant pas de corrélation linéaire entre ces deux variables. Il peut y avoir un avantage à travailler sur des variables qualitatives.

C.l'analyse multivariée ⁷ :

Nous avons vu qu'il existait de nombreuses combinaisons possibles de tableaux résultant du croisement de deux variables. On peut adopter une démarche systématique qui révèle les croisements intéressants et élimine par conséquent les tableaux ne mettant pas en évidence une relation entre les variables. De plus, il est difficile de faire une synthèse de toutes les analyses bivariées et l'on perd une information importante : *celle qui met en relation simultanément toutes ces analyses*. Dans l'optique d'une étude d'un ensemble de variables (pouvant aller jusqu'à une centaine), "les comparaisons binaires sont peu démonstratives ... et bien moins suggestives que l'analyse simultanée de l'ensemble des données.... Tout au plus recourra-t-on à la comparaison binaire pour confirmer un rapprochement apparu dans l'analyse factorielle" ⁸. C'est ce que permet de faire une analyse multivariée en mettant en évidence les relations qui existent entre les variables.

On construit un tableau ayant en ligne des individus (les ménages par exemple) et en colonne les variables (les questions posées au ménage). Le principe est de considérer deux nuages de points, celui des variables et celui des individus. Ces nuages sont non pas à deux dimensions comme pour l'analyse bivariée mais respectivement à n -dimensions et à p -dimensions (si on a n individus et p variables). On s'intéresse aux correspondances entre les variables, entre les individus et entre les variables et les individus, autrement dit on veut organiser les données. Pour cela, on cherche des combinaisons des variables, appelées facteurs, donnés suivant les relations entre les variables, et des types d'individus (ménages) qui ont un comportement semblable, comportement obtenu à partir des variables considérées.

Deux méthodes descriptives couvrent l'analyse multivariée : l'analyse factorielle qui met en évidence des facteurs résumant le maximum d'information et l'analyse classificatoire qui regroupent tous les éléments dans des classes homogènes c'est-à-dire les éléments qui se ressemblent ou qui s'associent. Elles sont complémentaires et leur but est de décrire, classer, organiser et donc de clarifier les données. Nous présentons ici les plus courantes qui dépendent également de la nature des variables :

⁷(FENELON, 1981)

⁸(BENZECRI, 1973B) p11.

variables qualitatives	variables quantitatives
- Analyse Factorielle des Correspondances (AFC)	- Analyse en Composantes Principales (ACP)
- Analyse des Correspondances Multiples (ACM)	- Classification Ascendante Hiérarchique (CAH) (distance euclidienne)
- Classification Ascendante Hiérarchique (CAH) (distance du chi-deux)	

Il y a plusieurs avantages à réaliser des analyses multivariées⁹:

- adopter une vision synthétique,
- explorer la base d'information,
- valider un codage pour la base d'information,
- poser de nouveaux problèmes.

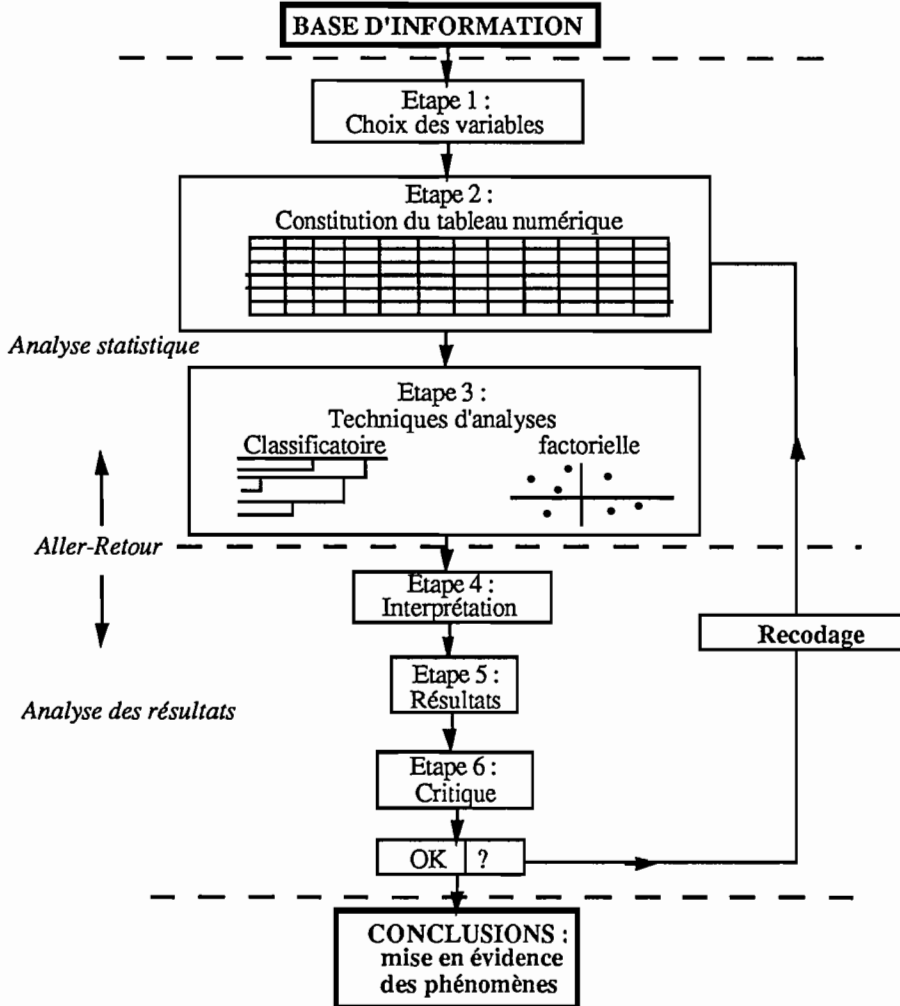
D. Schéma du processus :

Deux étapes, dans le processus d'analyse des données, sont distinctes mais néanmoins indissociables :

- L'analyse statistique qui sous une forme descriptive permet de connaître la distribution des variables, les relations qui existent entre elles.
- L'analyse des résultats qui nécessite alors des retours sur l'analyse statistique. Ces retours sont d'autant plus indispensables que les analyses sont sophistiquées.

⁹MULLON, rapport LIA interne à l'Orstom.

Elles sont schématisées de la manière suivante¹ :



On peut alors s'interroger sur la division des étapes trop souvent effectuées entre l'analyse statistique et l'analyse des résultats. Les résultats n'ont un sens que par rapport à une analyse approfondie. Dès lors que l'on essaie de comprendre un fonctionnement, ces deux étapes sont indissociables.

E. Démarche d'analyse d'enquête :

Par méconnaissance des procédés statistiques, on cherche directement à mettre en évidence les relations entre deux variables. Mais la démarche logique pour exploiter des données d'enquête est de partir d'une analyse globale, l'analyse multivariée, pour arriver ensuite aux cas particuliers, l'analyse bivariée.

L'analyse des correspondances multiples est particulièrement appropriée aux traitements de données d'enquête puisqu'elle fournit une analyse globale de l'ensemble du questionnaire. Toutes les variables sont qualitatives ou ont été transformées de cette manière. Cette méthode est une généralisation de l'analyse factorielle des correspondances dans la mesure où il s'agit d'étudier simultanément une juxtaposition de tableaux croisés. Nous allons présenter un exemple d'analyse multivariée au travers de l'analyse des correspondances multiples.

III. EXEMPLE D'ANALYSE MULTIVARIEE :

LA COMPREHENSION GLOBALE D'UN SYSTEME URBAIN.

Un système urbain peut se définir statistiquement par une variété d'éléments qu'il s'agit de mettre en relation pour comprendre son fonctionnement : éléments fonciers, typologie de l'habitat, répartition des emplois, migration, équipements publics, signalétique des individus et des ménages

A. Exemple :

Nous tirons un exemple de l'enquête réalisée sur les ménages en 1986 à Ouagadougou. Nous nous intéressons, ici, aux types de ménages et à leur mobilité dans la ville. Pour cela, nous avons retenu un jeu de 11 variables totalisant 42 modalités :

- Nombre de personnes par ménage (PRS), sexe (SEX), âge (AGE), statut matrimonial (SMAT), ethnie (ETH), niveau d'instruction (SCOL), secteur d'activité (ACT), statut d'occupation (STOC), date d'arrivée sur la parcelle (DAP), date de la dernière arrivée à Ouagadougou (DAO), nombre de migrations intra-urbaine (MIG).

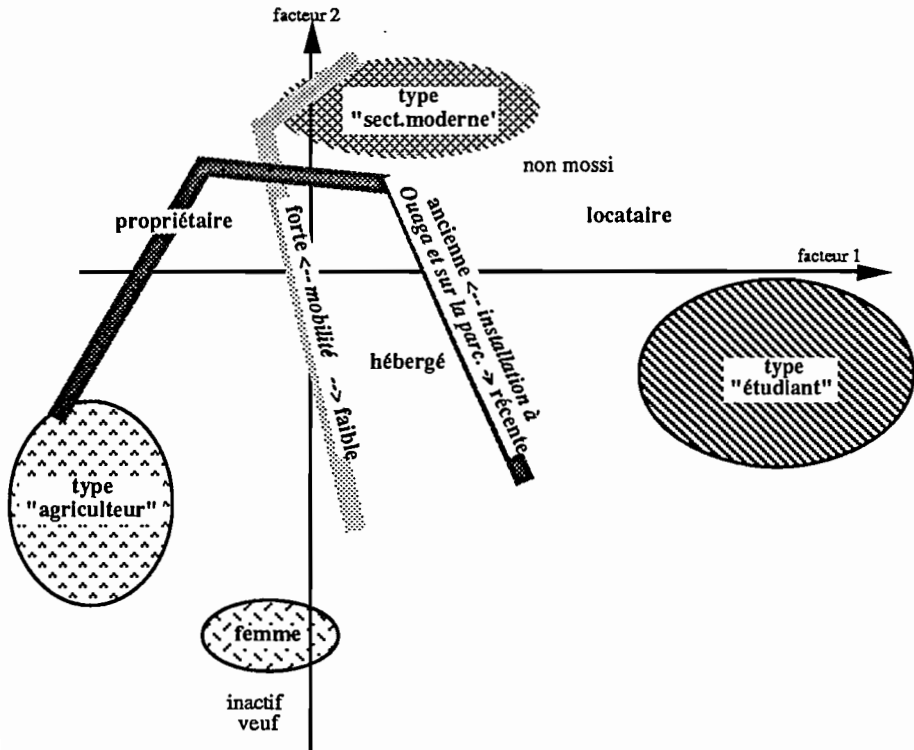
Le tableau qui est soumis à l'analyse multivariée se présente sous la forme d'une juxtaposition de tableaux croisés :

	SEX	AGE	ACT	...	STOC	MIG	
SEX							
AGE			↖	—	—	—	—
ACT		↗	—	—	—	—	—
...							
STOC							
MIG							
...							

— tableau croisant
— l'âge et l'activité

On met en valeur l'existence des multiples relations qui existent entre ces variables au moyen de l'analyse des correspondances. Au même titre que, suivant l'angle sous lequel on observe un bâtiment, l'information que l'on en tire est différente (vue du toit ou de la façade...), ici, suivant les plans factoriels considérés, l'information sur la structure de l'organisation des données est différente. Les structures les plus déterminantes sont celles dégagées par le plan factoriel principal (1-2) qui restitue le plus d'information. Ceci dit, ce n'est pas toujours l'information apportée par ce plan qui est intéressante pour l'étude. Ce peut être une information marginale qui apparaît sur des plans secondaires.

Plan factoriel 1-2



Il se dégage de ce plan des types de ménage donnés en fonction du secteur d'activité et de la mobilité.

Le type "étudiant", niveau d'instruction élevé, jeune, célibataire et aucune personne à charge est discriminant dans l'organisation des ménages. Il est très bien identifié et occupe un statut de locataire ou d'hébergé. Il s'oppose au type "agriculteur" qui se définit comme étant propriétaire, âgé et polygame. Ces types de ménages sont très peu mobiles mais de manière différente : le type "étudiant" est arrivé récemment à Ouagadougou, le type "agriculteur" est anciennement installé dans la ville. Les femmes sont caractérisées par le fait d'être inactives et veuves. Enfin, il apparaît un quatrième type de ménage du "secteur moderne", qui se décrit comme étant monogame, d'âge intermédiaire (30-40 ans) et formés de propriétaires ou locataires. Les ménages correspondant sont très mobiles et sont arrivés entre les années 1975 et 1983. On note alors que les non mossi sont à la fois proche du profil "étudiant" et de celui du "secteur moderne". Le secteur informel ne

ressort pas dans cette analyse. Il ne correspond pas à un comportement spécifique de ménage et correspond davantage au profil moyen des ménages.

B.l'apport de l'analyse multivariée :

L'analyse multivariée permet de dégager les structures importantes de l'organisation des données quitte à montrer ce qui est appelé des "évidences".

D'une part, elle formalise et met en relation les structures dégagées. De par leur position dans l'analyse, donnée par le rang du facteur sur lequel ils apparaissent, on peut mettre en évidence les éléments principaux et secondaires de l'organisation des données et dégager ainsi, les structures qui se différencient bien, de celles qui interviennent moins dans cette organisation mais peuvent avoir un intérêt.

D'autre part, elle permet de nuancer les archétypes (modèles d'individus). Il peut exister une relation entre une variable et un "archétype" ce qui enrichit ce dernier. Ainsi, les acteurs sociologiques classiques tels que les types "agriculteurs", "étudiants", "secteur moderne", "secteur informel", apparaissent dans l'analyse multivariée plus nuancés puisqu'elle permet d'effectuer des rapprochements entre ces types. On arrive ainsi à définir d'autres types d'individus à l'intérieur de ces archétypes. Il apparaît un aspect dynamique par l'étude du passage d'un type à un autre.

"Certes la plupart du temps, l'interprétation des résultats autorise des idées qu'on aurait pu énoncer a priori; mais ces idées sont précisées et nuancées.... Et les facteurs l'emportent généralement de beaucoup en précision et en fidélité sur les indices numériques.... Enfin, parmi toutes les idées a priori, souvent contradictoires, que chaque problème suscite en si grand nombre, un choix opportun s'opère : bien plus, l'idée qui, a posteriori, après examen statistique des données, semble avoir été a priori fort naturelle ne se serait pas toujours présentée d'elle-même à l'esprit" ¹⁰.

¹⁰(J.P BENZECRI, "la place de l'a priori")

Une enquête ne s'improvise pas et il s'agit d'être rigoureux dans une situation qui ne favorise pas la rigueur. On insiste surtout sur le temps à consacrer pour la conception et la préparation de l'enquête. On minimise ainsi les nombreuses surprises que l'on risque de rencontrer.

Réaliser une enquête et exploiter les résultats demande un investissement partagé et un échange de compétences, du thématicien d'une part dans la formulation du problème et dans l'interprétation des résultats, du statisticien d'autre part dans l'utilisation appropriée des outils et dans la mise en évidence des relations entre les variables. Cependant, l'analyse statistique n'est pas seulement un outil qui permet d'affiner des réponses ou de les justifier, elle peut permettre d'aller plus loin pour préciser et alors modifier les questions du problème.

L'intérêt d'une enquête peut être démultiplié dans la mesure où elle peut être utilisée pour et à partir d'autres projets d'étude. Ceci est possible si l'on connaît les conditions de collecte des données de ces projets. Deux manières de procédure sont alors envisageables :

- Exploiter l'information qui existe déjà ailleurs en fonction des nouveaux objectifs.
- Créer une nouvelle information qui est mise en relation avec d'autres données d'enquêtes ou de recensement. On arrive ainsi à une intégration des données dans un ensemble d'informations plus vaste.

L'enjeu d'une telle démarche est la création d'une base de données urbaines utilisable et communicable à tous les intervenants sur la ville.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

Association pour la Statistique et ses Utilisations 1987 : Les sondages, Economica, 310p.

BENZECRI (J.P.) et COLL 1973a : L'analyse des données. Tome 1: La taxinomie, Dunod, 615p.

BENZECRI (J.P.) et COLL 1973b : L'analyse des données. Tome 2: L'analyse des correspondances, Dunod, 620p.

BOURACHE (J.M.) et SAPORTA (G.) 1980 : L'analyse des données, Que sais-je, 124p.

DESABIE (J.) 1966 : Théorie et pratiques des sondages, Dunod, 477p.;

FENELON (J.P.) 1981 : Qu'est-ce l'analyse des données ?, Lefonen, 311p. (ce livre fournit une bibliographie importante de tous les ouvrages existant sur l'analyse des données.)

GHIGLIONE (R.) et MATALON (B.) 1978 : Les enquêtes sociologiques : théories et pratiques, Armand Colin-collection U, 301p.

GIRARD et JALABERT août 1984 : dans 25ème Congrès de l'Union Géographique Internationale à Paris - De la géographie urbaine à la géographie sociale. sens et non-sens de l'espace, Collectif français de géographie urbaine et sociale , 262p.

GODIN (L.) 1987 : Préparation des projets urbains d'aménagement, Document technique de la banque mondiale, 216p.

GOURIEROUX (C.) 1981 : Théorie des sondages, Economica, 262p.

MULLON (Ch.) : Introduction à l'analyse des données, rapport LIA interne à l'Orstom.

VAUGELADE (J.) 1985 : Principes généraux des sondages : Application aux enquêtes de population, Doc.Tech.OCCGE n°96, pp89-99.

LES CONTRADICTIONS DE LA MAÎTRISE DU DEVELOPPEMENT URBAIN : LE CAS DU BRESIL

Luiz Cesar de QUEIROZ RIBEIRO
UFRJ-IPPUR
Rio de Janeiro (Brésil)

Nous prétendons contribuer à la discussion sur la maîtrise du développement urbain au Burkina Faso et dans d'autres pays africains en apportant à ce débat l'expérience brésilienne dans le domaine de la politique urbaine. Nous chercherons à présenter les processus et les acteurs du développement urbain, de même que les contradictions, conflits et impasses qui en résultent. Par ailleurs, nous parlerons des mécanismes et des instruments dont on dispose, à l'heure actuelle, pour réaliser une, gestion planifiée du sol urbain.

Le texte est divisé en deux parties. Premièrement, nous soulignerons les caractéristiques du **mode d'urbanisation** au Brésil produit de la double dynamique économique d'un pays dépendant. Deux : conséquences sont à démontrer: d'une part, la croissance vertigineuse des grandes villes au Brésil - phénomène, du reste, commun à l'Amérique Latine. Ce processus est le résultat d'une industrialisation de type déjà monopolistique. D'autre part, l'organisation fort ségréguée de l'espace métropolitain. Ici, la cause en est l'existence d'une puissante **accumulation urbaine** (promotion immobilière et foncière, BTP, propriétés patrimoniales, etc.), qui regroupe d'importants intérêts économiques locaux, détournés du secteur productif par l'internationalisation.

Ce **mode d'urbanisation** peut être compris à l'aide de quelques chiffres : entre 1950 (début du processus d'industrialisation internationalisée) et 1980, la population des aires métropolitaines a été multipliée par quatre, alors que la croissance démographique a été de 2,3%; en 1950, deux villes comptaient plus d'un million d'habitants, tandis qu'en 1980 ce nombre s'élève à neuf; la grande ville de São Paulo concentre aujourd'hui 12,7 millions d'habitants et Rio de Janeiro 9,2 millions: soit : 62,4% de l'ensemble de la population métropolitaine de tout le pays; la pauvreté urbaine -c'est-à-dire le nonaccès à la consommation de la ville- semble toucher 29 millions d'habitants, selon les estimations

Dans la deuxième partie nous discuterons le projet de **réforme urbaine** élaboré ces dernières années par un vaste mouvement regroupant à la fois intellectuels, cadres techniques et militants politiques. Ce projet est une réponse aux échecs de la politique urbaine officielle, marquée, tout au long des 29 années de dictature, par un mouvement pendulaire allant du *keynesiënisme* aux interventions *alternatives* recommandées par les organismes internationaux, tels la Banque Mondiale et l'Alliance pour le Progrès. La Réforme Urbaine s'asseyait sur quatre axes : l'implantation d'une gestion démocratique de la ville la réforme du droit de propriété; la régulation publique de l'accumulation urbaine et la réforme de l'habitat précaire

A la fin nous avançons quelques références sur le débat en cours au Brésil et dans l'ensemble de l'Amérique Latine sur l'impact du **projet néo-libéral**, propagé par les forces conservatrices qui émergent de la crise économique et de la crise de l'Etat. Ce projet défend:

1. La de-régulation des marchés qui fondent la dynamique urbaine;
2. La privatisation des services publics liés à la consommation collective;
3. La généralisation du secteur informel comme solution aux problèmes urbains.

I. LE MODE D'URBANISATION PERIPHERIQUE: TRAITS GENERAUX

Les problèmes urbains au Brésil, comme c'est le cas du reste de toute l'Amérique Latine, ne sont pas le produit de la croissance accélérée de la population des villes. L'urbain y est déterminé par la dynamique économique créée par l'intégration de ces pays dans la Division Internationale du Travail.

En prenant le cas du Brésil, on peut identifier trois grandes vagues d'urbanisation. La **ville marchande** correspond à la période de domination de l'économie agro-exportatrice, qui va de la fin du XIX siècle au début des années 30. Tout au long de cette période, il n'y a pas de "problème urbain". La campagne prédomine sur la ville de deux façons: du côté de la division sociale du travail, la production est essentiellement agro-exportatrice; du côté du pouvoir politique, il est aux mains des oligarchies régionales propriétaires foncières. La ville dans cette période est l'objet de dispute entre fractions de la nouvelle

bourgeoisie commerciale. Dans le tournant du siècle, notamment à partir de la crise de l'économie esclavagiste, on assiste à la formation d'une économie urbaine, comme conséquence d'une accumulation capitaliste de type marchand. Après 1870, le capital commercial crée de nouvelles formes d'accumulation, dont l'urbanisation elle-même. Progressivement, il quitte la sphère des circuits de commercialisation pour se diriger vers l'Etat, source de privilèges et faveurs. Son objet devient alors **l'accumulation urbaine**.

La **ville industrielle** prend forme après 1930. Pour ce qui est de la division sociale du travail, la ville devient le lieu de production par excellence. ce qui entraîne d'importants flux migratoires. Quant au contrôle politique et social, il est exercé par une bourgeoisie urbaine. L'urbain change alors de forme d'expression, matérialisant le conflit entre les expériences de la reproduction du capital industriel et les besoins de légitimation d'un nouveau pouvoir.

La politique urbaine de la période, celle notamment antérieure aux années 1950-1955, est marquée par ambiguïté de l'Etat, qui cherche à créer, à la fois, les conditions de l'accumulation industriel et celle de l'intégration sociale, politique et idéologique des travailleurs, moyennant une nouvelle forme d'intervention dans la ville et, en particulier, sur le logement. Par ailleurs, le fait que l'Etat reconnaisse l'existence d'une question sociale, qui comporte en elle-même "les problèmes urbains", n'entraîne pas pour autant un contrôle sur le processus d'urbanisation en général.

La **ville monopoliste** émerge au début des années 60, avec l'intégration du pays au système des firmes internationales. On connaît au Brésil, et dans d'autres pays tels l'Argentine et le Mexique, un essor industriel, fondé sur la production de biens de consommation durable : automobiles, appareils électro-ménagers, etc. La nouveauté de ce modèle de croissance réside dans la base technologique apportée par les firmes multinationales, très économe en main-d'oeuvre. On voit se développer sous-emploi et même chômage. Par ailleurs, la concentration du revenu chez les couches moyennes devient le mécanisme de formation du marché pour les produits industrialisés. Le modèle se fonde, donc, sur une double exclusion sociale des travailleurs urbains. Il faut y ajouter la transformation du rôle de l'Etat, dont l'intervention économique apparaît comme un présupposé de l'accumulation monopolistique. On assiste à l'expansion d'un système de production étatique de biens stratégiques (pétrochimie, sidérurgie, électricité, etc.) et à la création d'un système financier subventionné par des fonds publics.

Les problèmes urbains changent, donc, de forme et de contenu :

a) L'accumulation monopolistique exige un espace qui concentre les moyens collectifs de production et de circulation indispensables à l'offre de nouveaux produits, *spécialement* les automobiles. Ceci signifie une plus grande concentration d'investissements publics pour entraîner des effets d'agglomération au détriment des besoins de consommation collectives;

b) Ce changement est surdéterminé par l'utilisation de la production du cadre bâti comme un espace d'accumulation pour les intérêts locaux, qui s'étaient déplacés de ces secteurs d'origine en raison de l'arrivée des firmes internationales. Les commandes publiques de grands travaux, le financement du logement et les règlements et pratiques administratives concernant les marchés immobiliers/fonciers et les services publics exploités comme concessions de l'Etat sont les instruments qui servent à cette accumulation;

c) L'extrême politisation de l'urbain. L'Etat devient le condensateur des contradictions urbaines nouées autour de l'opposition **espace de l'accumulation** contre **espace de la carence**. En outre, les revendications urbaines sont aussi marquées par la conquête de la citoyenneté, puisque } les sociétés latino américaines sont marquées par un système politique où les couches populaires sont fortement exclues. Par ces deux biais on voit donc apparaître, dans les grandes villes brésiliennes, tout un ensemble de mouvements sociaux, caractérisés par une forte autonomie vis-à-vis de l'Etat et des partis politiques et autres formes de représentation politique traditionnelle.

II. LE MODE D'URBANISATION PERIPHERIQUE : TRAITS SPECIFIQUES

Nous analyserons maintenant les éléments internes du processus d'urbanisation.

A . La "Croissance Socio-Pathologique" des villes

La croissance accélérée des agglomérations des pays de l'Amérique Latine est due à deux facteurs :

a) L'augmentation du taux de croissance naturelle, aussi bien urbain que rural;

b) La migration campagne-ville;

Le premier facteur est la conséquence de la diminution du taux de la mortalité provoquée par la diffusion soudaine des progrès de la médecine. Mais l'urbanisation est essentiellement déterminée par la migration. En effet, depuis les années 40, on assiste à une véritable ruée vers les villes, ce qui dans le cas du Brésil a renversé le tableau de distribution de la population urbaine/rurale. Aujourd'hui, 70% de la population Brésilienne vivent dans les villes.

Ces données ont suggéré à beaucoup de chercheurs, surtout ceux des pays développés, qu'il s'agissait d'un processus de croissance "socio-pathologique", dans la mesure où la migration serait due à la décomposition des structures productives rurales, provoquée par la crise générale du système économique dépendant de ces pays. Parce que la dynamique urbaine n'est pas la conséquence du changement interne, l'organisation territoriale serait caractérisée par une croissance d'un petit nombre de grandes villes, c'est-à-dire par une croissance "mégacéphalique" (*primate cities*).

Or, quand on voit les chiffres on s'aperçoit qu'en vérité la trajectoire du processus d'urbanisation n'a pas abouti à produire cette structure. Au Brésil, nous avons enregistré dans les dernières années une croissance des villes de taille moyenne, ce qui fait que le système urbain tend à une organisation plus équilibrée. Les cartes présentes en annexe le démontrent.

Mais, il n'est pas moins vrai que les grandes villes du Brésil sont marquées par un déséquilibre de la croissance démographique et économique. Comme nous l'avons déjà signalé, le sous-emploi et le chômage sont les effets d'une incorporation limitée de la population urbaine au noyau industriel. Les conséquences en sont les "favelas", les "bariadas", les "villas misérias", les "mocambos", les "calampas", c'est-à-dire les agglomérés d'habitat précaire, combinaison de logement improvisé et/ou vétuste et absence de services urbains élémentaires.

En dépit de la différenciation socio-économique présente dans des pays comme le Brésil, le Mexique, le Venezuela, la Colombie et le Pérou, l'expansion de l'accumulation n'a pas entraîné un véritable changement des conditions urbaines de vie pour la majorité de la population. Bien au contraire, sous de nombreux aspects, on observe une dégradation du mode de vie, dans la mesure où certains biens nécessaires à la reproduction de la force de travail sont auto-produits par les travailleurs eux-mêmes. Dans la ville de Rio de Janeiro, la deuxième en taille au Brésil, par exemple, près de la moitié des logements a été bâti

par leurs occupants. Le plus important à remarquer c'est le fait que cette pratique ne se limite pas aux travailleurs sous-employés, mais est aussi largement utilisée par ceux qui sont au cœur de l'accumulation.

Il ne faut donc pas parler d'un effet pathologique dans une société dont le développement n'est pas orienté par une dynamique interne. La pauvreté urbaine est la conséquence inévitable d'un processus économique fondé sur une double expropriation : l'exploitation économique et la spoliation urbaine. Les salaires sont dérisoires et, pour une bonne part des travailleurs, irréguliers. Ils couvrent difficilement les coûts de reproduction simple : nourriture, vêtements et transports. D'autres biens et services doivent être fournis par les travailleurs, leurs familles etc. Deux conséquences en découlent : primo, une dépréciation extrêmement forte des salaires déjà bien faibles, puisqu'une partie du coût de reproduction de la force de travail est assurée par des pratiques non-marchandes. Secondo, une usure accrue des capacités productives des travailleurs par l'allongement de la journée de travail. C'est pourquoi de vastes quartiers populaires demeurent inachevés tant au niveau de l'habitat qu'au niveau des équipements. Le travail en coopération dans la sphère de la consommation et les stratégies de survie marquent le paysage et le quotidien des villes de l'Amérique Latine.

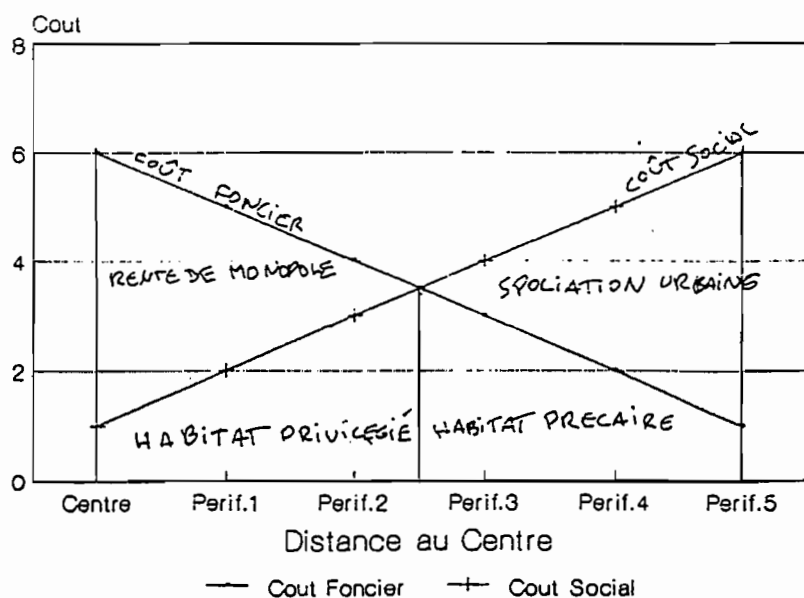
B. L'organisation de la ville : Ségrégation et spoliation urbaines

La dynamique du marché foncier/immobilier reproduit les inégalités sociales. La terre urbaine est chère. De ce fait, la distribution de la population se fait de façon fort ségréguée sur l'espace. Il ne s'agit pas d'une ségrégation résultat de clivages, ethniques ou culturels, mais produit de pratiques d'appropriation de l'espace, désormais objet d'accumulation de richesse.

La valorisation de la terre et de l'immobilier repose sur une pénurie permanente d'espaces habitables, c'est-à-dire d'espaces équipés par les services urbains nécessaires à la vie urbaine. La présence et le manque de ces "facilités" urbaines peuvent être traduits par des bénéfices et des coûts sociaux. Ceux qui peuvent payer les hauts prix de la terre, localisée dans des zones de la ville bien desservies, non seulement profitent des conditions de vie optimisées, mais s'approprient aussi une autre forme de richesse : l'habitat privilégié. En revanche, ceux qui sont contraints de restreindre leurs coûts fonciers sont obligés de rechercher les franges urbaines insuffisamment desservies (habitat précaire), où le

coût social de la reproduction est, lui, fort élevé. Tandis que les premiers transforment le contrôle de l'accès à l'habitat privilégié en rente de monopole, les seconds subissent la spoliation urbaine. autrement dit, ils sont à la fois expropriés de la richesse sociale et, par cette exclusion, obligés d'intensifier davantage le travail non rémunéré. Soit par la production de certains biens et services, soit par un engagement personnel et collectif dans les luttes pour l'obtention d'un minimum de "facilités" urbaines.

Le graphique qui suit illustre bien ce processus de reproduction des inégalités sociales.



Ce processus engendre une structure urbaine qui combine une occupation intensive, à haute densité, et une autre, extensive. dans la ville de Rio de Janeiro, on peut trouver un exemple extrême : à Copacabana, quartier central. la densité d'occupation est de l'ordre de de 30.000 hab ./km², alors qu'à Santa Cruz tout à fait à la périphérie celle-ci est d'environ 150 hab./km²

La conséquence en est l'élévation du coût financier pour l'implantation du réseau de services urbains. Le pur jeu de la rationalité économique fait que l'Etat est contraint de placer ses investissements dans les zones de la ville déjà bien desservies, pour améliorer et maintenir les "facilités" qui y sont. On a donc un renforcement de la ségrégation et de la spoliation urbaines par le biais de l'intervention de l'Etat .

III . LA REFORME URBAINE

Le débat actuel sur la politique urbaine au Brésil est polarisé par l'opposition, de deux courants politiques : le courant progressiste et le courant conservateur.

Chez les progressistes, les "problèmes urbains" sont diagnostiqués comme résultat d'une structure foncière/immobilière, laquelle étant fortement marquée par la spéculation~ entraîne de nombreuses injustices sociales.Des vides urbains coexistent avec des zones de forte densité occupationnelle; le foncier et le logement sont chers : les investissements publics en matière d'équipements et infrastructure deviennent également chers à leur tour. Pour les progressistes, l'intervention de l'Etat dans la régulation de l'usage social du sol est le principal mécanisme pour faire face aux "problèmes urbains". Cette intervention prendra deux formes : production/gestion des services urbains et restriction/régulation de la gestion de la propriété privée du sol.

Les conservateurs à leur tour estiment que les maux dont souffrent les villes sont le résultat de migrations incontrôlées depuis la campagne vers la ville. engendrant le **chaos urbain**. A cela s'ajoutent les imperfections du marché foncier, conséquence d'une intervention inadéquate de l'Etat, sous forme de politiques du logement et de contrôle de l'usage du sol. Les conservateurs soutiennent une action de rationalisation de la part de l'Etat, dans le but de corriger le déséquilibre

entre l'offre et la demande. Cette rationalisation doit se tourner vers la concession de subventions l'initiative privée, regardée comme source toujours renouvelée de solutions aux "problèmes urbains".

Pour enrayer la pauvreté urbaine, les conservateurs, après quelques décennies d'illusion développementaliste défendent l'adoption de politiques sociales alternatives, de façon à contribuer à l'apparition de meilleures conditions de vie puisqu'ils ne croient plus que la croissance économique puisse intégrer les couches marginalisées aux bienfaits de l'urbanisation. Il revient à l'Etat, alors, de trouver des solutions non-marchandes, par le biais de politiques compensatoires, pour assurer cette intégration. Le marché se chargera de fabriquer des solutions aux problèmes des couches moyennes et de la bourgeoisie. Il n'est pas difficile de reconnaître dans ce discours une vision dualiste de la structure urbaine : **la ville des riches**, de tous ceux qui peuvent payer pour avoir accès aux avantages de la vie urbaine, et **la ville des exclus**, formée par les périphéries et les bidonvilles, où prévaut la précarité de l'habitat : logement rustique, absence ou quasi-absence de services urbains.

Ces deux propositions sont ancrées dans la pensée sociale brésilienne. Elles constituent les deux matrices qui servent de référence à la formulation de la question sociale au Brésil. D'une part, on trouve ce que l'on pourrait appeler ~la *théorie du populisme* et, de l'autre, la *théorie du développementalisme*. Dans la première formulation, les problèmes sociaux, et parmi eux les problèmes urbains, sont le produit de l'exclusion des couches populaires du politique. Dans la seconde, les conditions de vie précaires, les inégalités sociales, etc., sont la conséquence d'un grand nombre d'obstacle, toujours présent, à la modernisation de la société brésilienne.

Un troisième courant vient innover ce débat et l'élargir. Il s'agit du **Mouvement pour la Réforme Urbaine**. Le sujet de ce mouvement d'idées sont les innombrables et variés mouvements sociaux qui, depuis les années 70, ont gagné la scène dans les grandes villes du pays, réclamant l'accès au sol urbain, aux équipements urbains, aux transports, etc. Ils empruntent à la théorie populiste la compréhension que le manque de participation des couches populaires dans les processus de prise de décision des pouvoirs publics aggrave les problèmes urbains et empêche d'y trouver des solutions. Ils s'approprient également les vieilles thèses réformistes et développementalisme : **réforme du droit de propriété** élargissement du pouvoir régulateur de l'Etat face aux mécanismes de marché. Ils y

ajoutent : **gestion démocratique de la ville**, c'est-à-dire élargissement de l'espace de citoyenneté, et **réforme de l'habitat précaire**.

Ce large et puissant mouvement a remporté une importante victoire à l'occasion de la constitution de l'Assemblée Nationale Constituante, réunie en 1988, inaugurant la fin d'une longue période autoritaire. Son fonctionnement prévoyait que des propositions élaborées par l'initiative populaire, à condition d'avoir 30.000 adhésions, seraient soumises au vote du Congrès.

A. Les Mécanismes de Gestion Démocratique de la Ville.

La réforme urbaine a comme but fondamental l'établissement d'un contrôle social sur la croissance de la ville, c'est-à-dire sur les pratiques de production et d'appropriation du cadre bâti. On a même pu formuler et introduire dans la Constitution le **principe de la fonction sociale** de la ville. Ce principe doit orienter toutes les activités économiques qui se servent de l'espace urbain comme objet d'accumulation de richesse. Il s'agit là d'une tentative pour briser le processus de ségrégation/spoliation urbaine, qui privatise les bénéfices et socialise les coûts de l'urbanisation.

Il ne faut pas croire pour autant que le contrôle social est perçu comme une extension du contrôle public. En effet, compte tenu de l'énorme fossé qui existe entre le système politique et la société civile - fossé qui demeure, malgré un processus très radical de redémocratisation du pays (nouveaux partis, vie syndicale libre, etc.)-, le mouvement de la réforme urbaine a proposé la création de mécanismes de participation directe de la population à la gestion de la ville. Cela sera possible de deux manières : d'une part, par l'élargissement du pouvoir de décision des collectivités locales et, d'autre part, par la création d'outils pour l'exercice de la souveraineté populaire.

a) Mise en place de conseils populaires de gestion, sectoriellement constitués.

b) Création de mécanismes juridiques qui garantissent à la population l'initiative de formuler et délibérer sur les lois portant sur le développement urbain.

B. La réforme du Droit de Propriété

Quant à la réforme du droit de propriété, l'usage du sol (y compris la construction) doit être dorénavant soumis à de nouvelles règles urbanistiques et fiscales, visant à un meilleur contrôle des pouvoirs publics sur les pratiques spéculatives et à une appropriation partielle de la plus-value immobilière. La réforme de l'habitat précaire suppose que les **favelas** seront transformées en quartiers populaires, moyennant la régularisation des occupations illégales. Dernier point. le principe de la régulation publique de l'usage du sol s'appuie sur un système de zonage, entraînant une coopération entre l'initiative privée et l'Administration Publique pour le partage des coûts et bénéfices de l'urbanisation. Ce projet de Réforme Urbaine vient d'être institutionnalisé au Brésil, puisqu'inscrit dans la nouvelle Constitution, datée de 1988.

C Régulation Publique de la "Ville Légale".

a) Elaboration d'un Plan Directeur : 1) prise en compte d'expériences issues des pratiques du mouvement social dans l'optique d'une planification politisée; 2) essai de redéfinition de la catégories "intérêt social", de façon à médiatiser les rapports entre les couches populaires, l'initiative privée et l'Etat, en ce qui concerne une redistribution des bénéfices et coûts de l'urbanisation.

b) Pour atteindre ses buts, le Plan Directeur doit instaurer la pratique d'un nouveau type de zonage de l'espace urbain fondé sur une reclassification de l'"intérêt social". De nouvelles zones doivent apparaître : ZUP : zone d'investissements publics prioritaires; ZUP : zone d'urbanisation prioritaire; ZUC : zone d'urbanisation concertée ZUG : zone d'urbanisation gelée; ZPE : zone de protection de l'environnement.

c) Expropriation par intérêt social. sur la base de titres de la dette publique.

d) Récupération par l'Etat d'une partie de la plus-value urbaine (rente de monopole) par des prélèvements fiscaux et par la vente des permis de construire par les collectivités locales aux promoteurs immobiliers.

e) Combat à toute pratique spéculative foncière (vide urbain) à travers l'imposition fiscale et urbanistique.

D. Récupération de l'Habitat Précaire

Après plusieurs années de politiques du logement développementaliste qui devaient servir à améliorer les conditions de vie des couches populaires grâce à la construction de grands ensembles en banlieue, on se rend compte qu'il faut inverser le problème et le prendre dans sa véritable dimension : la question foncière. Sont alors recherchés des mécanismes capables de promouvoir la démocratisation de l'accès au sol urbain. La Constitution va incorporer cette vision du problème et mettre en place un instrument qui permet l'acquisition du sol urbain moyennant la légitimation de la possession, encore que précaire (invasion, absence de contrat de vente, lotissements clandestins). Il s'agit du **usocapião especial** : sous condition de certifier l'occupation d'un terrain depuis plus de cinq ans, l'occupant peut revendiquer la propriété légale du sol et l'obtenir par l'intermédiaire d'une action juridique engagée par les associations de quartier. En effet, il s'agit d'une remise à jour d'un ancien instrument juridique, rendu effectif par cette actualisation au profit des secteurs les plus démunis.

IV. CRISE URBAINE, CRISE DE L'ETAT, NEO-LIBERALISME

Aux dernières élections présidentielles (1989), en dépit de la force du mouvement populaire, le gouvernement fédéral passe aux mains d'une composition politique de droite, qui partage l'idéologie **néo-libérale** propagée par les organismes internationaux depuis des années. Le Brésil n'est pas seul pays latino-américain à connaître un tel renversement de situation, qui met en cause les politiques réformistes : l'Argentine, le Chili, le Mexique y sont passés avant, le Pérou cette année. La redéfinition de l'Etat en tant qu'**Etat Minimum**, restreint aux fonctions classiques, est la pierre de touche de la nouvelle politique modernisatrice. Elle s'appuie sur le principe qui voit dans le marché le seul mécanisme de régulation de la production et de distribution de la richesse. La gestion des dettes publique et extérieure de façon à juguler l'inflation est le moyen par lequel cette politique est mise en pratique.

L'énonciation de la question sociale change, désormais de termes. Ceux qui peuvent payer seront en rapport avec ce marché régulateur. Les autres, c'est-à-dire, l'énorme contingent de pauvres, seront l'objet de **politiques compensatoires**, dans une sorte de réédition des conceptions philanthropiques du début du siècle. On quitte, donc, le terrain de l'Etat Providence Inachevé, dont les politiques sociales représentaient malgré tout un seuil d'accès aux services

collectifs nécessaires à la reproduction de la force de travail.

Par ailleurs, l'adoption des systèmes de flexibilisation du travail, très en vogue dans les pays du centre, signifie la totale dérégulation du marché de l'emploi. Les travailleurs membres des puissants syndicats tels la métallurgie la pétrochimie, etc., pourront éventuellement conserver quelques acquis du passé. Par contre, la grande majorité des travailleurs urbains ne pourront échapper au chômage ni éviter la baisse de leur salaire. Dans d'autres pays de l'Amérique Latine, la politique de flexibilisation n'est rien d'autre que l'utilisation du secteur informel comme moyen de dérégulation des rapports de travail. Ce n'est pas par hasard qu'on parle partout des **tigres asiatiques** comme modèle de modernisation économique.

Force est de constater que les mouvements populaires subissent des revers importants, qui remettent en cause l'alternative réformatrice. Il va sans dire que pour une population fortement concentrée dans les villes qui plus est tout à fait insérée dans un mode urbain de reproduction sociale instable et précaire, la mise en pratique d'une politique néo-libérale ne peut qu'entraîner une crise urbaine de grande ampleur, comme suite d'une crise économique et aussi de l'Etat.

LITIGES CREEES PAR L'AMENAGEMENT DES ZONES
D'HABITAT SPONTANE :CAS DU SECTEUR N°19
DE LA VILLE DE OUAGADOUGOU
COMMUNE DE BOULMIOUGOU.

Mme SANOU née SOME Basilia
Sociologue-Urbaniste. A la
Direction Générale l'urbanisme et
de la Topographie
Burkina Faso

De toute l'évolution urbaine du Burkina Faso, il ressort que c'est la ville de Ouagadougou qui a canalisé et drainé la majorité des migrants à l'intérieur du pays. Et si l'on connaît la faiblesse du niveau d'intervention de l'Etat entre 1960 et 1980, on comprend que l'occupation de l'espace urbain s'est faite, pour l'essentiel, en dehors du circuit légal, sous forme d'attributions coutumières des portions de terre. Cela a entraîné un développement anarchique et incontrôlé de la majeure partie de la ville, caractérisé par un entassement des constructions et une insuffisance des équipements collectifs. Ainsi, de 1960 à 1980, les efforts des pouvoirs publics en matière de lotissement n'ont porté que sur 1.040 ha faissant passer la ville lotie de 920 à 1.960 ha. Dans le même temps, les quartiers d'habitat spontané s'étaient étendus sur 4.900 ha, soit 71,5% de la superficie de Ouagadougou. Il était donc urgent de remédier à cette situation. Pour ce faire, une requête a été formulée en 1978 par le Gouvernement voltaïque au Royaume des Pays-Bas pour faire face à la prolifération des zones d'habitat spontané.

Le 26 octobre 1982, le protocole d'accord pour la restructuration des quartiers d'habitat spontané de la ville de Ouagadougou était signé. Un programme expérimental d'aménagement urbain a donc vu le jour à Wagadogo-Nonsin (actuels secteurs 10 et 19), aboutissant à la création d'un fonds d'aménagement urbain conçu comme un fonds de roulement devant permettre la poursuite des opérations d'aménagement des quartiers d'habitat spontané à Ouagadougou et dans les autres centres urbains du pays.

Dans les nouvelles orientations de la politique urbaine Burkinabé, la **méthode d'aménagement progressif** préconisée par ce projet fut adoptée comme stratégie nationale, ceci afin de faire face à l'ampleur du phénomène de l'urbanisation et à l'extension anarchique de la ville.

Notre étude s'intéressera au quartier Nonsin, (Secteur 19) sur la commune de Boulmiougou. Le Secteur 19, ex-quartier Nonsin est situé au Nord-Ouest de la ville de Ouagadougou. Il est limité au Nord par le barrage n°1, au Sud par le Secteur n°18 délimité par le chemin de fer Ouagadougou/Bobo-Dioulasso, à l'Est par le Secteur 10 dont il est séparé par le boulevard circulaire (ou boulevard de la jeunesse), portion comprise entre le chemin de fer au Sud et le barrage n°1 au Nord. A l'Ouest, il est limité par le Secteur 20.

Beaucoup de précautions ont été prises pour une meilleure approche des objectifs du programme qui visait, dans son ensemble, l'amélioration des conditions de vie des populations en leur assurant la sécurité foncière et en donnant au quartier une infrastructure minimale.

Tous les moyens ont été mis en œuvre :

- prise de vue aérienne du quartier avant le démarrage des opérations d'aménagement;
- Elaboration d'un plan d'état des lieux;
- Enquête de commodo et incommodo;
- Etablissement des projets d'aménagement;
- Rencontres avec les populations pour les informer et solliciter leur participation au choix du parcellaire devant être implanté dans la zone;
- Enquêtes-ménages préliminaires et vérifications;
- Implantation du parcellaire;
- Elaboration d'un cahier des charges de la zone;
- Etablissement d'une liste des chefs de ménages;
- Rédaction des demandes d'attribution de parcelles suivant la liste des chefs de ménages préalablement établie;
- Mise en place d'une commission inter-ministérielle d'attribution des parcelles;
- Examen des demandes des parcelles;
- Attribution de parcelles;

-Règlement des litiges issus des attributions;

Tout ce travail a été réalisé par la même commission.

Les conditions d'attribution avaient été définies dans le cahier des charges et largement diffusées dans le Secteur. Les populations, dès qu'elles ont été informées qu'il y aurait "lotissement", ont morcelé, remorcelé, vendu et revendu les mêmes portions de terre, tout en sachant qu'une photographie aérienne avait déjà été prise, les concessions numérotées et que seules seraient prises en compte celles figurant sur cette photographie. Les nouveaux acheteurs ne seraient pas pris en compte. Il en est de même pour tous ceux (chef de ménage ou non) qui habitaient avec des parents et n'étaient pas propriétaires de concession (occupants gratuits), les locataires, et ceux qui, même propriétaires de concessions, possédaient d'autres parcelles dans la zone lotie de Ouagadougou. Cela veut dire qu'avant même la mise en place de l'aménagement, il y avait déjà une base objective de conflits au niveau de cette zone-pilote; sans oublier tous ceux qui surgirent et prirent forme durant la période des attributions.

Notre étude s'intéressera donc à différentes pratiques qui ont conduit à la multiplicité et à la diversité des cas de litiges et à différentes tentatives de résolution de ces litiges au niveau du Secteur et de la Commune.

A l'issue de l'étude des résultats obtenus, nous envisagerons les solutions possibles en vue d'une résolution de tous ces conflits qui entravent l'investissement et minent la vie sociale au niveau du Secteur.

I. LES DIFFERENTS CAS DE LITIGES AU SECTEUR 19

Les cas de litiges dénombrés peuvent se regrouper en deux catégories :

- Les litiges entre attributaires et tierces personnes;
- Les litiges impliquant des éléments des structures populaires, membres des commissions d'attribution ou des personnes exerçant une influence sur ces éléments.

A. Les litiges entre attributaires et tierces personnes.

Le lotissement et l'attribution de parcelles d'une zone d'habitat spontané engendrent toujours des problèmes, des situations conflictuelles qui sont soumis aux différentes instances mises en place pour leur résolution. Nous avons recensé essentiellement trois cas :

1) Les problèmes liés à la superficie de la concession avant le lotissement.

Parmi les critères d'attribution, il est stipulé "un ménage, une parcelle" dans un souci de justice sociale. Le propriétaire d'une grande concession ayant une famille nombreuse (deux ou trois femmes et une vingtaine d'enfants) et qui se retrouve après le lotissement avec une seule parcelle lotie conformément aux critères d'attribution, se considérera comme lésé; il admettra difficilement qu'une partie de sa concession soit attribuée à d'autres demandeurs. Si malgré ses protestations, la commission procède à l'attribution, cela devient un cas de litige qui sera porté devant les instances, au niveau de la permanence du Secteur, du Bureau TPC (Tribunaux Populaires de Conciliation), de la Mairie..., car, quand l'attributaire légal voudra mettre sa parcelle en valeur, il sera confronté à une résistance farouche de la part du propriétaire de la concession d'avant le lotissement qui se déclarera seul et unique propriétaire des lieux.

2) Ceux liés à la lenteur du déménagement du fait des contraintes économiques.

Quand la concession initiale est à cheval sur deux ou plusieurs parcelles et que le ménage résidant sur les lieux n'est pas d'une

grande taille, le déménagement est parfois lent, compte tenu des contraintes économiques. L'impatience du nouvel attributaire, ayant lui aussi des contraintes (s'il est pris par la voie ou se trouve sur une réserve administrative et qu'il doit lui aussi déguerpir le plus vite possible), peut conduire devant une instance de règlement de litiges. Généralement, une sensibilisation de l'ancien propriétaire des lieux conduit à une résolution du litige

3) Ceux liés à une mauvaise reconnaissance de bornes au moment de l'investissement.

Certains, par erreur, construisent sur la parcelle du voisin : en effet, entre la date d'indication des bornes d'une parcelle à son attributaire et celle de sa mise en valeur, l'un des attributaires peut se tromper et aller investir sur celle du voisin, c'est au moment où ce dernier décidera de mettre sa parcelle en valeur que l'erreur sera décelée.

B. Les litiges impliquant des éléments des structures populaires membres des commissions d'attribution ou des personnes exerçant une influence sur eux.

En dehors de ces problèmes il y a ceux propres au Secteur 19.

1) La mauvaise interprétation ou application des critères d'attribution et la mauvaise compréhension de l'exercice du pouvoir par les structures populaires. Les responsables CDR de l'époque se sont imposés au niveau des commissions d'attribution et le critère de militantisme a plus servi à faire du favoritisme qu'à défendre la cause des habitants du Secteur 19. Cela a plutôt servi à développer un certain "interventionnisme" en faveur d'individus qui ne résidaient pas dans le Secteur et n'y avaient effectué aucun investissement. Par contre, certains résidents, qualifiés de "réactionnaires", se voyaient retirer tous droits d'accession à une parcelle même s'ils remplissaient tous les critères d'attribution.

2) Un autre cas de figure : La commission commando d'attribution de parcelles, dès sa création, a procédé à des attributions sans vérifier au préalable les travaux de la première commission ayant travaillé sur les lieux, ni entrer en possession des documents. Cela a

entraîné parfois l'attribution de parcelles apparemment inoccupées (non encore mises en valeur) et qui, pourtant, étaient déjà attribuées. Il arrive un moment où les différents propriétaires se découvrent et doivent forcément résoudre leur différend auprès des instances compétentes en la matière ou se considérant comme telles.

3) Quelques membres influents au niveau du Secteur ont procédé à des attributions fictives (cela aurait été possible grâce à la complicité de certains membres des différentes commissions d'attribution). Il leur suffisait de porter les noms et références de pièces d'identité des personnes connues sur des parcelles (le plus souvent à l'insu des intéressés), parfois moyennant une somme d'argent. Ces parcelles étaient revendues ensuite par ces éléments malhonnêtes. De nombreux attributaires légaux se sont plaints après coup auprès des instances de règlement de litiges des doubles attributions ce qui a conduit à la vérification des papiers d'attribution et à la découverte de ces malversations.

Après la découverte des premiers cas de malversations, leurs auteurs ont tenté de se couvrir auprès de ceux à qui ils avaient revendu les parcelles détournées. Ils leur ont distribué des papiers d'attribution à l'image de ceux de la première commission, à la différence près qu'ils portaient un faux tampon confectionné par ces éléments malhonnêtes. La découverte de ces cas a conduit quelques-uns des intéressés auprès des instances judiciaires.

4) Cela n'a pas empêché d'autres cas de figure de se produire. L'affaire du faux tampon étant mis à nu, il a fallu trouver une autre procédure de légalisation. La commission commando ayant utilisé le tampon TPC pour les attributions légales, les mêmes éléments malhonnêtes s'en sont servis pour "régulariser" leurs opérations frauduleuses. Quand cette pratique fut aussi démasquée (deux personnes ou plus se retrouvant chacune avec les références d'une même parcelle), on accusa alors la commission d'avoir procédé à des doubles ou multiples attributions.

5) Un autre cas nous a été signalé qui concerne la falsification des attestations d'attribution de parcelles légalement délivrées par les services de l'Administration Territoriale et de la

Sécurité. Les attestations d'attribution légales avaient été transférées au niveau des Permanences de chaque Secteur pour une distribution plus aisée à leurs propriétaires, et ceci dans l'intention de rapprocher l'administration des administrés. Une partie a été distribuée; le reste est demeuré en souffrance au niveau du Secteur, les intéressés étant pour la plupart du temps absents.

Les éléments malhonnêtes qui avaient accès à ces attestations ont trafiqué les références des propriétaires légaux en y portant celles de leurs protégés. Ils étaient ainsi détenteurs d'un titre de jouissance "légal" jusqu'au jour où l'on a découvert qu'il y avait des individus qui détenaient des attestations de parcelles déjà mises en valeur et habitées. Il y a donc eu plaintes de part et d'autre et c'est après de multiples investigations que le pot aux roses a été découvert. Pour toutes ces opérations frauduleuses, les attributaires illégaux recevaient comme mot d'ordre : construire rapidement et s'installer car il est plus difficile, d'un point de vue social, de faire déguerpir une famille que de retirer une parcelle non mise en valeur.

6) L'impunité totale de ces comportements a encouragé d'autres personnes à faire de même. En effet, les demandeurs de parcelles, anciens résidents (leur concession ayant été prise par la voie ou se trouvant sur une réserve administrative) qui attendaient d'être attributaires d'une parcelle d'un jour à l'autre et qui faisaient encore confiance à l'administration, se sont finalement mis, en désespoir de cause à investir sans crier gare, sur des parcelles non mises en valeur à proximité de leur concession. Ils ont donc construit sur des parcelles déjà attribuées et, actuellement, des familles entières se sont placées dans l'illégalité et dans des situations conflictuelles parce qu'exaspérées par le comportement de certains éléments malhonnêtes. Les investissements effectués sont parfois très importants.

II. LES DIFFERENTES TENTATIVES DE RESOLUTION DES LITIGES AU NIVEAU DU SECTEUR ET DE LA COMMUNE DE BOULMIOUGOU.

Les litiges du Secteur 19 ont atteint un niveau inquiétant pour les responsables politiques et administratifs chargés de la gestion territoriale du Secteur, malgré les efforts qu'ils ont toujours déployés pour les résoudre au mieux. En effet, la première commission interministérielle d'attribution de parcelles mise sur pied en janvier 1984 et la seconde en janvier 1985 ont toutes eu le souci de résoudre les litiges créés par l'attribution des parcelles. C'est ainsi qu'une fois par semaine, après avoir recensé tous les problèmes, la commission se réunissait en vue d'y apporter des solutions. Mais, quand les intéressés n'étaient pas satisfaits de la décision de la commission, ils avaient la possibilité de formuler leur requête auprès d'une commission de règlement de litiges, au niveau du Haut-Commissariat, avec la participation effective du Haut-Commissaire. En général, une solution était trouvée. Une plainte des habitants des Secteurs nouvellement lotis stigmatisant la lenteur inadmissible de ces commissions sous la RDP (Révolution Démocratique et Populaire) a entraîné leur dissolution le 28 mai 1986 lors d'un Conseil des Ministres. C'est ainsi que toutes les commissions ordinaires ont été dissoutes et remplacées par des commissions "commando" d'attribution de parcelles dont l'objectif était de procéder rapidement aux attributions.

Toutes les attributions de parcelles au Secteur 19 étaient dès lors régies comme partout ailleurs par une commission commando. Outre le rôle d'attribution qui lui était dévolu, elle était chargée de gérer l'ensemble des instances des premières commissions (le gros du lot étant les litiges) ainsi que les problèmes issus de ces attributions. Tous ces problèmes étaient résolus au niveau de la Permanence CDR du Secteur où les plaignants portaient l'affaire devant la cellule socio-économique chargée de la résolution, entre autres, des problèmes sociaux des militants. D'autres litiges étaient portés devant le TPC du Secteur. Très vite, le TPC s'est trouvé submergé de litiges de parcelles. Il y avait un tel imbroglio et les interventions en faveur de tel parent, ami ou connaissance d'un membre influent du Secteur avaient fini par lasser les militants qui n'avaient plus confiance dans les structures censées résoudre leurs problèmes.

Beaucoup ont préféré se retourner vers les juridictions traditionnelles telle que la gendarmerie. Bon nombre ont porté plainte au niveau de la Brigade Ville de la Commune de Boulmiougou. Des solutions à l'amiable comme des solutions coercitives ont parfois été trouvées aux problèmes qui avaient conduit les antagonistes à la gendarmerie. Ce n'est que le 13 février 1989 qu'une commission communale de règlement de litiges domaniaux a été créée au niveau de la Commune de Boulmiougou. "La commission de règlement de litiges est saisie de tous problèmes liés à l'attribution des terrains qui n'ont pu être résolus par la commission d'attribution. Elle connaît également des problèmes liés à l'exploitation des terres". Les plaignants constituent un dossier composé d'une demande de règlement de litige adressée au Camarade Maire de la Commune et de toute autre pièce à conviction pouvant éclairer la commission de règlement des litiges. Le dossier est déposé au Bureau Domanial de la Mairie et la commission se réunit sur convocation de son président en présence de toutes les parties concernées par le litige afin de les entendre et de trouver une solution aux problèmes qui les opposent. Cette commission communale a montré son inefficacité pour des raisons que nous évoquerons plus loin. Elle a été contrainte de suspendre ses travaux.

III. LES RESULTATS OBTENUS.

Les méthodes employées jusqu'à présent pour le règlement des litiges restent empiriques et les résultats maigres. Le chemin parcouru pour résoudre un litige domanial à l'heure actuelle est long et incertain. En effet, quand un litige ne trouve pas de solution dans le cadre même de la commission d'attribution de parcelles, il est transféré au niveau de la Permanence des structures populaires (à la commission socio-économique ou au TPC) dont les membres ne sont pas impartiaux et surtout manquent de compétences pour trancher le litige de façon juste. Certains n'ont pas la moralité requise et sont prêts à toutes sortes de "magouilles". Ils abusent de la confiance que les habitants de leur Secteur ont placée en eux en trompant ceux-là même qu'ils sont censés défendre et en vendant impunément les parcelles qui leur sont destinées. Il en résulte que les mêmes litiges sont transférés d'une instance à une autre en se compliquant au fil des années car les rapports sociaux se détériorent; sans compter qu'un autre litige peut s'y greffer; le terrain

restant nu, les ventes et les occupations illégales peuvent se poursuivre. D'autres manquent de conscience car ils ne remplissent pas la mission qui leur a été confiée. L'absentéisme chronique de certains membres des commissions, membres pourtant indispensables à la tenue des séances de travail, conduit à un perpétuel report des travaux.

Toutes ces difficultés ont amené la dernière commission de règlement de litiges créée dans la commune de Boulmiougou à devenir peu efficace. Les membres de cette commission étaient la plupart du temps atteints par le virus de l'absentéisme et les rares décisions prises n'étaient pas suivies d'effet sur le terrain. La commission, par respect de la hiérarchie, avait confié l'application des décisions aux responsables du Secteur, membres de ladite commission et présente lors des décisions. Il était donc de leur devoir d'appliquer et de faire respecter les décisions. Malheureusement, il en est résulté un manque de spontanéité dans l'application effective des décisions sur le terrain. Ce qui a conduit tout simplement à l'arrêt des travaux de cette commission, laissant en instance un ensemble de 72 dossiers litigieux à la Mairie de Boulmiougou, tous provenant du Secteur 19.

IV. LES SOLUTIONS A ENVISAGER.

L'essentiel des problèmes de parcelles relève du social, et le Burkinabè attache une grande valeur à la terre. Cela le conduit à toutes sortes de manœuvres pour obtenir le maximum de parcelles. Les gens peuvent facilement attenter à la vie d'un individu à cause des problèmes de parcelles. La crainte des remous sociaux est la cause d'une certaine faiblesse de toutes les instances politiques et administratives chargées de la gestion du Domaine Foncier National; aussi, dans le cas des attributions de parcelles, les affinités (politiques, sociales, familiales) compliquent davantage la situation. Ce n'est pas la succession des commissions d'attribution (la dissolution constante de ces commissions) qui corrigera l'ensemble des erreurs commises dans l'attribution des parcelles; et la multiplicité des acteurs provoque une véritable bataille pour tirer le maximum de profit.

L'administration doit être forte et refaire son image de marque en respectant et en faisant respecter ses décisions. D'où la

nécessité d'une explication profonde de la réforme agraire et foncière à tous les habitants des villes et la prise de sanctions contre tous les contrevenants. Sans que les spéculateurs occupent impunément les terrains pour en faire des zones d'habitat spontané et contraindre les services techniques à lotir, ces derniers continueront à gérer le quotidien avec tous ses problèmes, dont les litiges fonciers.

Pour limiter l'expansion des litiges liés à l'attribution des parcelles dans les zones d'habitat spontané nouvellement loties, il conviendrait de confier cette tâche aux services techniques compétents, car ces services, démembrés de l'administration, bénéficieront de la confiance traditionnellement accordée à l'Etat. Par contre, les éléments représentant les structures populaires, non seulement sont des résidents du Secteur (donc des personnes y ayant des attaches sociales) mais sont également désignés (élus ou cooptés) par des personnes ou des instances auxquelles il leur est parfois difficile de refuser "un service" sous peine de se voir remplacés par d'autres plus "compréhensifs". En outre, l'ignorance des dossiers techniques de la part de ces représentants ajoutée à leur incompétence dans le domaine foncier en font des pions aux mains de personnes ou groupes de personnes dont ils répondent au lieu de ne recevoir les instructions que de la commission. Ces éléments sont parfois passés maîtres dans la spéculation foncière, dépassant ainsi les premiers spéculateurs que sont les propriétaires terriens.

C'est une décision qui ne manquera pas de susciter des critiques acerbes de la part de ceux pour qui les parcelles constituent une source d'enrichissement. Mais, c'est une décision nécessaire si l'on veut circonscrire l'ampleur des litiges. La reconstruction du Secteur dépend de la résolution des litiges; le Secteur garde en grande partie ses constructions précaires et son aspect "spontané" car les cas se présentent de la manière suivante :

Le propriétaire engage la procédure en vue d'investir sur la parcelle : paiement de la redevance (25.000 F.CFA), bornage de la parcelle, paiement des autres frais, obtention du permis urbain d'habiter, obtention de l'autorisation de construire. Au moment du démarrage des travaux (dépôt des matériaux de construction sur la parcelle), quelqu'un d'autre se présente et revendique la propriété de la parcelle. Après plusieurs tractations à la Permanence, les responsables du Secteur

décident la suspension des travaux en attendant la résolution du litige. Le chantier se trouve ainsi bloqué et tout le monde tourne en rond.

Comme nous l'avons déjà signalé, 72 dossiers litigieux sont en instance au niveau de la Mairie de Boulmiougou, sans compter tous ceux qui n'ont pas le courage d'envoyer leurs dossiers à ce niveau et dont les parcelles ne peuvent pas être mises en valeur pour les mêmes raisons.

Nous ne saurions passer sous silence la détérioration des rapports sociaux dans le Secteur. Des parents, des amis, des voisins sont actuellement à "couteaux tirés" et se convoquent d'une instance à une autre dans l'espoir de trouver une solution au litige foncier qui les oppose et aucune partie ne compte sortir perdante car la parcelle est ici considérée comme élément essentiel de la vie de l'homme.

En attendant, certains vont en périphérie construire; de nouveau du précaire, devançant ainsi le lotissement. A quand donc la maîtrise du développement urbain à Ouagadougou en particulier et au Burkina Faso en général.

INTEGRER UNE COMPOSANTE ECONOMIQUE DANS LES ETUDES DE SDAU EXPERIENCE DU SDAU DE BOBO-DIOULASSO

TESTA Jean Pierre
Architecte-Urbaniste

La maîtrise du "Développement Urbain "constitue une ambition majeure dont les intérêts et enjeux sont loin d'être spécifiques aux pays d'Afrique sub-saharienne et en général aux pays en voie de développement.

On a prêté à tort, pendant de longues années, un pouvoir quasi-magique aux documents d'urbanisme, pensant que parce qu'on avait dessiné, planifié, judicieusement implanté et dimensionné une extension, une infrastructure ou un équipement, les travaux allaient naturellement être réalisés.

La déception due l'absence de ce miracle tant attendu, à provoqué aujourd'hui un contre-pied parfois violent des détracteurs des études urbaines qui en viennent à vouloir ne plus faire d'études sous prétexte qu'elles n'ont servi qu'à encombrer les couloirs des ministères ou au mieux, décorer les bureaux des responsables politiques et administratifs.

Cette situation résulte des espoirs inconsidérés portés sur un outil qui somme toute n'a que l'efficacité qu'on veut bien lui donner. Rien ne prouve l'inutilité de ces études et si les résultats ne sont pas toujours spectaculaires, il serait dommage de ne pas tenir compte de l'acquisition des connaissances que l'élaboration de ce type de document impose, que celles-ci sont toujours récupérées pour servir à la prise de décision, alimenter les connaissances des bureaux d'études, des administrations, et la réflexion des chercheurs et des universitaires.

Il n'en demeure pas moins une profonde insatisfaction, et une réflexion sur une méthode plus adaptée permettant une meilleure utilisation des études urbaines est menée depuis plusieurs années.

Pour la Coopération Française, la réalisation du SDAU de Bobo-Dioulasso constitue sans doute une première expérience où les initiateurs du projet se sont efforcés de lui donner, dès le départ une nouvelle orientation qui prenne en compte les éléments économiques.

Sur une trame tout à fait classique d'analyse, de concertation et de programmation, l'équipe du SDAU s'est donc efforcée de définir et de mettre en oeuvre une "composante économique" .

Aux trois tâches habituelles : Organisation spatiale, Réglementation Foncière et Urbaine, Programmation et planification Urbaine. Il en a été rajouté une quatrième : La composante économique

Celle-ci a été réalisée par l'équipe du projet avec l'aide d'un Expert économiste, Monsieur Jacques Huber, dont les rapports successifs ont largement contribué à la rédaction du SDAU et des notes qui suivent.

Les ambitions de l'équipe étaient forcément limitées; aux difficultés classiques d'établissement du SDAU, s'ajoutait la difficulté de proposer dans un contexte économique complexe, tant au niveau international que local, des mesures concertées permettant de redresser l'économie Bobolaise et de dégager les ressources nécessaires pour financer les investissements urbains. Le travail réalisé, plus modestement, s'est limité à :

- L'analyse du contexte, par enquête auprès des opérateurs économiques, par comptages routiers pour évaluer les flux de personnes et de marchandises et par relevés systématiques de toutes les activités, industries; commerce, administrations et services,
- L'établissement, après concertation et discussion avec les autorités administratives et les opérateurs économiques locaux, **d'un diagnostic et d'une stratégie de développement.**

Les résultats de cette réflexion ont été inscrits, avec d'autres préoccupations, dans le rapport justificatif du SDAU; ils ont permis de donner, nous l'espérons, plus de pertinence aux projets prioritaires et surtout de fournir un canevas de réflexion permettant la mise en cohérence des projets entre les différents secteurs économiques et des objectifs de développement de Bobo-Dioulasso.

I. L'ANALYSE DU CONTEXTE

A. Environnement Géographique

1. La dynamique historique : une position de carrefour.

La ville de Bobo-Dioulasso s'est développée dans une position géographique extrêmement favorable, au carrefour de plusieurs axes de commerce internationaux. L'économie coloniale a fortement structuré ces axes, en faisant de Bobo-Dioulasso la plaque tournante des échanges économiques dans cette partie de l'Afrique de l'Ouest, au carrefour des routes vers Abidjan, Ouagadougou et Niamey, Sikasso et Bamako, San, Mopti et le delta intérieur du Mali. Une liaison, moins fortement marquée que les précédentes, est également possible vers Diébougou et le Ghana.

Cependant, les contacts entre populations du Nord et du Sud existaient avant la conquête, comme en témoignent encore les flux migratoires internes et externes. Points de contact entre éleveurs, agriculteurs de savane, habitants des zones forestières du Sud ; aux confins des grands empires Mossi, Bambara, Peuhl ; sur les routes traditionnelles du commerce des boeufs, du poisson, de la kola, des céréales ; Bobo-Dioulasso, ville des Bobo et des Dioula tient sa renommée de l'importance de ces échanges.

Depuis les indépendances, l'arrière-pays traditionnel de Bobo-Dioulasso a été divisé par des frontières qui tendent à devenir étanches au nom de la souveraineté nationale. En même temps la restructuration des flux économiques a affaibli sa position de carrefour au bénéfice de Ouagadougou, promue au rang de capitale.

Le centre de gravité du pays s'est déplacé de Bobo-Dioulasso vers Ouagadougou. Ceci se traduit notamment par la différence de dynamique démographique. Non seulement la population de Ouagadougou a dépassé celle de Bobo-Dioulasso, mais le taux de croissance de la capitale lui est de deux points supérieur. Chaque année creuse davantage l'écart entre les deux villes.

La diversification des accès à la mer est une préoccupation constante des pays enclavés ; à l'heure actuelle le commerce extérieur du Burkina Faso passe davantage par Lomé et bientôt Cotonou que par Abidjan qui offre des conditions économiques moins favorables au transit burkinabé.

Le Plan de Transport Régional élaboré par la CEAO sous l'égide de la "Décennie des Transports" patronnée par la Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies, propose des schémas de liaisons qui évitent Bobo. En particulier la liaison ferroviaire entre le Mali et Abidjan. En outre les projets présentés par le Burkina Faso renforcent plutôt la position de Ouagadougou (routes vers le Mali, le Ghana, le Bénin).

La position géographique qui avait été le facteur essentiel de développement de la ville perd de son importance; Bobo se trouve désormais soumis à la concurrence d'autres villes et d'autres réseaux.

2. Le contexte économique actuel :

a) Les transports.

Le trafic ferroviaire de transit à destination du Mali, qui était la vocation principale de la gare, a fortement baissé, le relâchement des liens avec le Mali, la baisse de la qualité de service de la RAN, l'importance accrue prise par le transport routier, l'inconvénient d'avoir à franchir deux frontières, le bitumage de la route entre Bamako et la frontière Ivoirienne en sont les principales raisons.

Le trafic de la gare manifeste un repli semblable à l'évolution de la position géographique de Bobo : la fonction internationale tend à s'effacer devant le service des besoins de l'économie locale.

L'éclatement de la RAN, en deux régies nationales, attribue au Burkina Faso la gestion de sa part de réseau. L'évolution future du trafic ferré réside dans sa capacité de rentabiliser l'exploitation et de mettre en oeuvre les projets d'investissement ; dépôt et unité d'entretien des locomotives, terminal à conteneurs (dans l'enceinte de la gare routière de fret), construction de la ligne du Sahel, etc.

Le trafic aérien est essentiellement régional : Air Burkina assure une liaison tri-hebdomadaire avec Ouagadougou ; Air Ivoire et Air Burkina assurent des liaisons avec Abidjan.

Air Afrique a supprimé son escale sur la ligne Dakar-Bamako-Bobo-Dioulasso-Ouagadougou-Niamey. L'essentiel du fret aérien, y compris celui destiné aux industries bobolaises, est servi par l'aéroport de Ouagadougou.

Le classement de l'aéroport dans la catégorie A de l'OACI est acquis. Des investissements considérables ont été consentis ces dernières années pour moderniser les infrastructures ; allongement de la piste, aides à la navigation, magasin de stockage dans l'enceinte aéroportuaire. Cependant des équipements essentiels manquent encore pour en faire un aéroport ouvert au trafic international : capacité hôtelière, accueil hospitalier, bâtiments de l'aérogare et des services techniques, etc.

En matière de **transports routiers**, les accords internationaux au sein de la CEAO règlent la répartition des frets routiers internationaux entre les pays : un tiers est attribué aux transporteurs du pays côtier, deux tiers à ceux du pays destinataire. Si les transporteurs burkinabé profitent d'un marché protégé (2/3 du commerce extérieur du Burkina Faso), ce marché est par nature réduit. En contrepartie, ils ne peuvent pas avoir accès aux frets à destination du Mali ou du Niger.

Cependant les transporteurs routiers burkinabé peuvent se substituer aux transporteurs nationaux des pays voisins, à la demande de ceux-ci, en cas d'insuffisance de capacité ou d'appel à la concurrence de leur part.

La seule chance des camionneurs Burkinabé est d'être suffisamment compétitifs pour concurrencer sur leur propre terrain les nationaux des pays voisins. Dans cette optique, la profession réclame de la part de l'Etat toujours plus d'avantages pour compenser les sur-coûts dus à l'enclavement ou à la taxation des carburants. L'Etat de son côté les invite à s'organiser et à jouer le jeu de la compétition internationale avec les pays voisins : Niger, Mali Ghana. Mais leur position y est instable. Elle dépend du bon vouloir des autorités et de leur politique de partage des frets. Des négociations bilatérales tentent de conforter leur position.

b) L'industrie

L'activité industrielle au Burkina reste relativement concentrée au détriment de la petite et moyenne entreprise et concerne deux sortes de productions :

- La production nationale de produits agro-industriels modernes, pour la consommation locale et l'exportation,
- La substitution de produits d'importation pour le marché local.

Les 67 industries recensées par le Plan restent concentrées dans quatre villes: Ouagadougou (40 unités soit 60%) - qui est bien la première concentration industrielle du pays, Bobo-Dioulasso (19 unités soit 28%), Banfora (6 unités soit 9%) et Koudougou (2 unités soit 3%).

Le répertoire de la Chambre de Commerce dénombre 29 industries implantées à Bobo-Dioulasso. La taille de ces entreprises est extrêmement variable. On compte cependant quelques très grandes unités.

On constate plusieurs vagues de création d'industries : les plus anciennes remontent aux années 1960-67 (Sovinbur, Brakina, SIFA, CITEC, MABUCIG), elles sont aussi parmi les plus importantes; les années 1970-80 ont vu la création de la plupart des entreprises métallurgiques (Sogefia, Sovica, CBTM, Profimétaux), agro-industrielles (Savana, Sofitex) et chimiques (Sofapil, SAP, SACOF). Depuis 1980, les créations sont plus rares (SOFIB, Polycacoutchouc, Somousse) et parfois difficilement viables (Agrilait).

Répartition des Entreprises par secteur.

Secteurs	Nombre d'entreprises
Imprimerie et papier	3
Industries alimentaires	6
Industries chimiques	2
Cycles et Charrettes	2
Coton	1
Energie	2
Industries métalliques et mécaniques	4
Tabac	1
Diverses	2

Deux unités ont été récemment réalisées ou sont en cours d'implantation : la cartonnerie (SONACEB) et la fabrique de pesticides. Le grand projet d'avenir est l'usine communautaire de fabrication de wagons FACOWA; enfin une Tannerie à l'échelon national est en cours d'étude. Ces unités sont destinées à servir le marché national, voire international, renouant avec la vocation "régionale" de Bobo-Dioulasso.

Bobo-Dioulasso est souvent qualifiée de "**capitale économique**" du pays, par opposition avec la **capitale administrative**, sans tenir compte du fait que Ouagadougou est devenue également une ville industrielle. Même si le contraste n'est plus aussi marqué que dans le passé, il n'en reste pas moins que Bobo-Dioulasso reste un pôle de développement majeur du pays, et si son influence s'est réduite, elle reste la seconde grande ville.

c) L'armature urbaine nationale

Les "Réflexions sur la Planification Urbaine Nationale" de 1983 posent les principes d'une analyse globale de l'ensemble du secteur urbain. Elles insistent à juste titre sur deux notions essentielles : la hiérarchie des centres, les fonctions urbaines. L'étude ne porte pas sur les deux "capitales", elle définit une typologie des villes en 5 types :

-(1) **les villes industrielles**, nées autour d'une industrie de transformation. Il s'agit de **Banfora** et **Koudougou**.

Par contraste, les autres types de villes se différencient surtout par la qualité de leur équipement administratif :

-(2) **les capitales provinciales**, offrant la gamme complète des services publics ,

-(3) **les villes** ayant reçu un équipement à **vocation régionale** ,

-(4) et (5) **les Chef-lieux de préfecture** encore subdivisés, selon qu'ils disposent ou non d'un équipement économique.

Il apparaît que les villes burkinabé, se répartissent en deux classes : les **centres à vocation économique** et les **centres administratifs**, qui servent aussi de marchés à la campagne environnante.

L'analyse des deux "capitales", permet de caractériser Bobo-Dioulasso, comme une ville à vocation économique, ayant gardé des fonctions administratives et de services et Ouagadougou serait plutôt une ville à vocation administrative, ayant attiré des fonctions économiques .

3. Les flux migratoires.

Les provinces du Sud-Ouest sont affectées de mouvements migratoires complexes : migrations rurales en provenance des provinces du Yatenga et du Boulkiemdé Bobo constitue une étape vers les pays côtiers.

L'enquête de GKW effectuée à l'occasion des études de l'approvisionnement en eau précise le lieu de naissance des chefs de ménage. La population de Bobo-Dioulasso est surtout composée de migrants, puisque **seulement 22% des chefs de ménages sont natifs de Bobo.**

Le Houet et les autres provinces du Sud-Ouest (la zone d'influence proche de Bobo-Dioulasso) fournissent le quart des chefs de

ménages, le pays Mossi, en particulier le Yatenga, est le plus représenté. Un tiers des chefs de famille se déclarent Mossi. Les Bobo et les Dioula ne comptent respectivement que pour 15% et 2,5% .

B. Les fonctions urbaines

L'analyse des fonctions urbaines repose sur la distinction qu'il convient d'effectuer entre **fonctions "motrices"** et **fonctions "induites"**.

Une ville ne naît pas à un endroit donné par hasard; un certain nombre de raisons expliquent sa création puis son développement et sa croissance. Ces raisons tiennent à l'histoire, à la sociologie, à l'économie. Les fonctions qui assurent l'existence et le dynamisme d'une ville sont dites **"fonctions motrices"**.

La nature des fonctions motrices principales permet de caractériser les villes et peut aussi servir de base à une typologie des centres urbains :

- **Industrie ou exploitation de ressources naturelles**, (mine ou cimenterie).
- **Commerce ou services**, (foire ou port).
- **Administration, encadrement politique ou militaire**, (siège de préfecture ou garnison).
- **Etablissements religieux ou culturels**, (lieu de pèlerinage ou attraction touristique).

Par opposition aux **fonctions motrices**, on définit les **fonctions induites** : ce sont celles qui résultent de l'agglomération des populations. Les fonctions induites sont toutes les activités créées par les populations urbaines pour elles mêmes ou pour servir les fonctions motrices. Elles peuvent être, en terme d'emploi et d'occupation de l'espace, les plus importantes.

La distinction entre activités motrices et activités induites est parfois délicate à établir: les services publics destinés à servir la population, les services de proximité, sont usuellement des fonctions induites. Cependant elles dépendent en grande partie, comme l'éducation, de l'administration d'Etat et les décisions qui les concernent sont prises à un niveau national.

Un paramètre important est le "**taux d'induction**" des emplois; c'est la proportion d'emplois induits, créés par la ville, par rapport aux emplois moteurs.

Les perspectives de développement économique, et même démographique à long terme, dépendent de la vitalité des fonctions motrices et du taux d'induction. Une politique de développement urbain pourra consister à s'appuyer sur les fonctions motrices dynamiques, ou à compenser les effets du déclin des fonctions motrices en perte de vitesse, si cela apparaît possible.

1. Les transports

De sa position géographique, Bobo-Dioulasso tire sa fonction première qui est d'être un plaque tournante des transports nationaux et internationaux. Cette fonction met la gare ferroviaire et la gare routière au centre du tissu urbain. A la profession de transporteur s'ajoutent celles des auxiliaires de transport : transit, stockage. Ces activités ont structuré le centre ville.

Cependant, depuis l'affaiblissement des relations avec les pays voisins, la fonction transport est plutôt en stagnation.

a) La gare et le transport ferroviaire.

L'activité de la gare est déséquilibrée; dans le sens où la réception de produits importés représente environ les deux-tiers du trafic, l'expédition ne comptant que pour le tiers restant.

De 1980 à 1987 le nombre de wagons reçus n'a pas connu de variations significatives : 4.264 l'an passé contre 4.525 sept ans auparavant ; le tonnage arrivé a légèrement augmenté mais les variations saisonnières peuvent masquer cette évolution : 128.300 tonnes en 1987 contre 118.440 tonnes en 1980, avec un minimum de 104.022 tonnes en 1986.

Il faut conclure à la stabilité de l'activité réceptrice de la gare, en moyenne 4.200 wagons et 120.000 tonnes par an. Si le tonnage des marchandises générales et des conteneurs augmente régulièrement, les matériaux de construction et les intrants industriels régressent.

Cette évolution laisse présager une stagnation des activités productrices, essentiellement industrielles, au bénéfice du commerce.

Les expéditions de marchandises au départ de Bobo-Dioulasso représentent environ 70.000 tonnes, soit 40% de moins que le tonnage des arrivages. L'évolution apparente est lente ; elle dépend essentiellement de l'économie du coton qui fournit 80% des tonnages.

Le trafic de passagers connaît une érosion régulière et importante : en cinq ans, de 1981 à 1986, la gare a perdu la moitié de son volume.

Les perspectives du trafic ferroviaire sont médiocres, et la scission de la RAN ne facilite pas son redressement.

b) L'aéroport et le transport aérien

Le trafic commercial de l'aéroport est modeste, mais après une période de baisse sensible, il a eu tendance à reprendre au cours des dernières années.

Ce redressement ne peut que se poursuivre avec la modernisation des installations. Cependant l'aéroport de Bobo se situe loin derrière celui de la capitale : en 1984, Ouagadougou accueillait près de 100.000 passagers (départ et arrivée). pour seulement 15.000 à Bobo

Des potentialités importantes existent, en liaison avec l'économie régionale (les mangues "du Mali" exportées par Bamako seraient en fait partiellement produites à Orodara), dans le cadre d'une politique sectorielle évoquée plus haut et dont la modernisation des infrastructures ne constitue qu'un aspect.

c) Le transport routier

Le Syndicat des Transporteurs, créé en 1958, regroupe 500 entreprises de transports, de marchandises ou de voyageurs, c'est un des plus importants du pays. La profession s'est récemment équipée de camions de grande capacité, profitant d'une mesure temporaire de détaxe en vue du transport de l'aide alimentaire.

La flotte de camions gros porteurs est désormais sous-utilisée. Elle s'est reportée sur les seuls axes accessibles, Abidjan-Bobo ou occasionnellement Lomé-Ouagadougou; le volume de fret n'est plus suffisant pour amortir les véhicules, le renouvellement du parc n'est plus assuré. La profession est conjoncturellement affectée d'un excédent de capacité de transport qui ne trouve que partiellement à s'employer sur le marché régional.

Le marché intérieur des transports quant à lui est trop étroit pour justifier l'utilisation de camions lourds : les quantités à transporter sont faibles et les infrastructures sont insuffisantes.

Le transport des voyageurs a connu ces dernières années une croissance sensible, parallèle au déclin du chemin de fer, avec la mise en service d'autocars entre Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, la Côte d'Ivoire et prochainement le Niger. On assiste à une segmentation du marché : d'une part les transports artisanaux à courte distance, s'adressant à une clientèle modeste, assurant le transport mixte des passagers et des colis par véhicules de petite capacité (taxi-brousse) ; d'autre part les transports à longue distance, assurés par des autocars modernes (climatisés), gérés par des sociétés.

La gare routière de voyageurs répond aux besoins de la première catégorie. La nouvelle gare, près du marché aux fruits, est une réplique exacte de l'ancienne. Elle n'est pas adaptée à l'évolution du secteur et en particulier n'offre pas les services attendus par la clientèle des autocars. Pour se démarquer des transports "pauvres" les sociétés d'exploitation des autocars souhaitent construire, dans le tissu urbain, des terminus routiers privés où elles pourront gérer leur flotte et accueillir leur clientèle.

Le projet de gare routière de marchandises tend au contraire à produire des effets de concentration en regroupant dans une même enceinte les différents services attachés à cette activité. La Chambre de Commerce, maître d'oeuvre du projet, en attend une amélioration de productivité permettant aux transporteurs burkinabé d'affronter la concurrence internationale.

2. Le commerce

Autour du noeud de communications, s'est développée la fonction commerciale. Un grand nombre de maisons de commerce, nationales et étrangères, ont ouvert des établissements dans le centre ville, intégrant le plus souvent la fonction commerciale au transport. Si le tissu urbain central apparaît peu dense, c'est que de nombreuses parcelles regroupent les magasins de vente de ces maisons de commerce, mais aussi les entrepôts, les ateliers, et les habitations.

Nous avons distingué les maisons de commerce qui ont une "raison sociale", en particulier les filiales de groupes internationaux, qui ont choisi de s'implanter à Bobo-Dioulasso du fait de sa position de

carrefour international. Ces établissements participent des fonctions motrices de la ville. Les autres maisons, en particulier les commerces individuels quelle que soit leur taille, c'est à dire y compris les grands négociants nationaux, ont développé leurs affaires autour du fait urbain accompli. Ces établissements ont été classés dans les activités "induites".

Le répertoire de la Chambre de Commerce dénombre 180 établissements de commerce, dont les deux tiers sont des entreprises individuelles et seulement le tiers affichent une raison sociale. La plupart exercent le commerce général, l'import-export, la vente de textiles, ou de matériaux de construction. Le commerce des machines, automobiles, appareils électriques, etc., est plutôt réservé aux grandes sociétés (Peyrissac, SOFIBI, CICA, Faso Yaar).

L'essor du commerce est limité par la faiblesse du pouvoir d'achat des populations. La clientèle à hauts revenus, les expatriés, les salariés de l'Administration et du secteur moderne, s'est plutôt concentrée à Ouagadougou. Certaines grandes maisons de négoce ont suivi. Le commerce "moderne", à forte valeur ajoutée, a eu tendance à se déplacer vers la capitale. Restent à Bobo, les circuits traditionnels, en liaison avec le milieu rural, le commerce national pour une clientèle populaire. C'est ce type de commerce qui est désormais la fonction principale de Bobo-Dioulasso. Le débordement du Marché Central sur un large périmètre du centre ville en est le signe le plus visible.

Actuellement l'ensemble des 18 marchés de Bobo constitue le principal pourvoyeur d'emploi de la ville : 17.000 commerces ont été dénombrés.

3. L'industrie

La première zone industrielle a été aménagée en 1954, le long de la voie ferrée, bénéficiant ainsi d'une infrastructure de transport majeure.

Le tissu industriel bobolais comporte une grande variété de secteurs et d'entreprises. Une partie des industries a cherché à mettre en valeur les ressources agricoles locales. Mais l'effet structurant des équipements s'est révélé décisif pour les industries métallurgiques et chimiques, qui n'avaient aucune contrainte particulière pour le choix du lieu d'implantation, sinon la qualité des infrastructures. La vocation industrielle de Bobo s'est affirmée de façon largement exogène. Elle participe pleinement des fonctions "motrices" de la ville.

Le tissu industriel bobolais est en lui même un élément de développement : le contexte industriel favorise l'implantation de nouvelles unités. Le marché du travail offre une main d'œuvre qui a une qualification et une expérience du travail en usine, les équipements sont dimensionnés pour l'industrie (électrification, voirie, transports, télécommunications), les administrations sont en place (Chambre de Commerce et d'Industrie, DDI, etc.).

Activités industrielles motrices

Secteur d'activité	Raison sociale	date de création	Principales productions	Nombre de salariés		
				1984	1985	1986
Agro alimentaire	Brakina	1962	Bière glace, boissons gazeuses	446	447	445
	Savana	1987	Confitures, sirops concentré de tomates			45
	Sovinbur	1957	vins			13
Agro industrie	CITEC	1967	Huile de coton	325	315	320
	Huilerie Sofitex	1979	touteaux Fibre et graines de coton,	1566	1446	1652
	Mabicig	1967	Cigarettes	120	120	118
	Sofib	1883	Huile de coton beurre de karité			86
	Sacof	1973	Graines potagères pesticides	4	5	5
Mécanique & métallurgie	Sogefia	1979	Charpentes métal. matériel agricole	110	109	105
	Sovica	1977	Charettes, charrues, citernes	19	19	19
	SIFA	1963	cycles et cyclomot.	250	220	300
	CBTM	1973	Articles ménagers	50	52	54
	PROFI-METALUX	1973	tôles ondulées	75	57	58
Chimie & dérivés	SOFAPIL	1971	Piles R20		211	207
	SAP	1972	Pneu. chambre à air	575	575	619
	POLYCA-OUTCHOUC	1984	Colles synthétiques			7
	SOMOUSSO	1980	Matelas de mousse		23	23
BATIMENT	COVEMI	1976	Carreaux, granite		25	29
Total				3540	3624	4105

L'industrie Bobolaise est essentiellement tournée vers le marché intérieur. Son développement dépend, en même temps qu'il les conditionne, des perspectives de l'économie nationale. Les tentatives récentes de transformation des produits locaux se sont heurtées à des difficultés techniques (mise au point des procédés technologiques) et économiques (manque d'études de marché, difficultés de financement).

Le développement d'une industrie exportatrice peut s'appuyer sur les potentialités de l'économie agro-pastorale (la filière du coton et la filière de la viande). Il peut également résulter d'une valorisation, à l'échelle internationale, des avantages que représente pour Bobo-Dioulasso la qualité de ses équipements (la filière des industries mécaniques).

4. Les services publics.

Comme toutes les villes d'une certaine importance, Bobo-Dioulasso offre à sa population, et à la population de sa zone d'influence, les services publics tels que santé, éducation, culture, sports et loisirs, ainsi que l'administration du territoire et la représentation politique. Ont été comptés dans les fonctions motrices, les services publics de niveau provincial et national, ainsi que les activités dépendant de la Mairie.

Bobo-Dioulasso, préfecture de la province du Houet, accueille les échelons administratifs et politiques attachés à ce niveau; elle accueille cependant, certaines directions régionales qui ont compétence sur plusieurs provinces, ceci contribuant à accroître le "rayonnement" de la ville.

L'Education constitue une des fonctions majeures de Bobo-Dioulasso, mais celle-ci est principalement assurée par le secteur privé. La ville compte vingt-trois établissements d'enseignement secondaire, qui accueillent 15.216 élèves. Trois seulement de ces établissements dépendent du secteur public et scolarisent 30% des élèves. Vingt établissements privés se partagent 70% des élèves.

Le problème scolaire est capital pour le Burkina Faso. Le taux de scolarisation en primaire atteint au niveau national 24% ; il tombe à 2% dans l'enseignement secondaire. Le Plan reconnaît "l'insuffisance des structures publiques d'accueil". La carence est dramatique en ce qui concerne l'enseignement technique. L'enseignement public est absent, (cinq établissements tous à Ouagadougou); les treize établissements sont privés (et cinq seulement subventionnés). 61% des effectifs suivent des

cours de secrétariat-comptabilité et 34% seulement, une formation industrielle.

Il y a là un goulot d'étranglement évident sur la voie du développement. Le Plan reconnaît que "le développement du secteur industriel est limité par la pénurie de personnel qualifié, tant au niveau de l'encadrement qu'à celui des ouvriers qualifiés".

En l'état actuel de l'équipement scolaire, l'enseignement constitue une fonction "motrice" urbaine essentielle. Elle contribue à drainer vers la ville une importante population de maîtres et d'élèves. Les écoles de Bobo-Dioulasso attirent des élèves de tout le territoire national et même de l'étranger.

L'Hôpital Régional de Bobo-Dioulasso est une des plus anciennes et des plus importantes structures de santé du pays. Les malades y affluent de toute la région, de Dédougou, Nouna et même Tougan.

La situation sanitaire du Burkina Faso est également un problème extrêmement préoccupant. Les maladies transmissibles sont responsables de plus de 60% de la mortalité. La mortalité générale est estimée à 22‰ et la mortalité infantile à 167‰ ce qui constitue un des taux les plus élevés du monde.

Comme dans le cas de l'éducation, la fourniture des soins de santé est une des fonctions urbaines "motrices". La couverture des structures sanitaires du pays est encore très incomplète : 56% seulement de la population réside dans un rayon inférieur à 5 km d'une formation sanitaire. Elle tend à s'étendre par la création de "centres de santé" ruraux.

Un programme de réhabilitation de l'Hôpital de Bobo, qui deviendra "l'hôpital de référence" du pays est en cours. Une fonction universitaire pourra y être assurée, mais la formation médicale continuera d'être dispensée à l'ESSA de Ouagadougou.

Héritage de son histoire, Bobo-Dioulasso abrite quelques institutions dites du secteur "tertiaire supérieur", si on ne compte aucun centre universitaire, aucune administration centrale, on enregistre la présence du siège social d'une des premières sociétés du Burkina (SOFITEX), deux centres de recherche (le Centre Muraz et le Centre de Recherche sur la trypanosomiase Animale), et diverses administrations privées, ONG ou organisme internationaux.

Enfin, les militaires occupent une place importante, non pas tellement par leur nombre mais par l'implantation du camp en position stratégique à proximité du centre-ville. Bobo-Dioulasso est aussi une ville de garnison.

5. L'agriculture.

L'agriculture joue un rôle important au sein du tissu urbain où le maraîchage est pratiqué le long des cours d'eau. En périphérie quatre mille bobolais possèdent et exploitent quelques 18.000 hectares qui produisent plus de 20.000 tonnes de céréales par an, contribuant notablement à la couverture des besoins alimentaires de la ville. Le petit élevage est pratiqué au cœur même de la ville.

L'agriculture est l'activité principale pour 7% de la population. Elle est en général pratiquée comme activité complémentaire par des personnes dépendant d'un chef de ménage qui bénéficie d'un emploi.

Il convient de signaler l'importance de la ceinture de vergers qui limite la ville au Nord et à l'Ouest. Elle contribue à l'alimentation de la population, mais participe aussi à la régulation du climat et du régime des eaux.

6. Les fonctions induites.

Alors que les "fonctions motrices" sont à l'origine de la ville et provoquent le regroupement des populations, les "fonctions induites" visent essentiellement à servir la population résidente.

Il s'agit d'**activités économiques** : commerce de détail, artisanat de production et de service; d'**activités administratives** : enseignement primaire, police, état civil, soins de santé primaire; de **culture et de loisirs** : cinémas, sports, bibliothèques publiques, mosquées et églises; ainsi que de **service de gestion des réseaux** : électricité, eau et assainissement, voirie, ramassage des ordures, espaces verts.

L'administration locale est très insuffisante à Bobo-Dioulasso, comme dans tout le pays. Un gros effort est à fournir tant pour rattraper le retard que pour ne pas le laisser s'aggraver avec la croissance démographique. Particulièrement en matière scolaire : pour

scolariser 60% des jeunes des classes primaires, il conviendrait de construire actuellement une dizaine d'écoles de 6 classes chaque année.

L'artisanat occupe une place essentielle dans l'économie de la ville : quelles que soient les perspectives de l'industrie, elle ne pourra satisfaire tous les besoins ni créer assez d'emplois pour occuper la population active. Si l'industrie garde un rôle moteur, l'artisanat (et le commerce de détail) constituent l'essentiel de l'activité économique de la ville; c'est à ce secteur dit "informel" que Bobo-Dioulasso doit d'avoir relativement bien résisté à la crise.

Cependant l'artisanat ne saurait se dispenser de la "grande industrie". Il ne saurait y avoir opposition ou concurrence entre le secteur dit "moderne" et le secteur "informel"; chacun a son domaine d'activité propre et le second démultiplie les richesses créées par le premier. Il s'agit en effet essentiellement d'un artisanat de services, vivant en partie des revenus distribués par les activités motrices; Lorsque les salaires ne sont plus distribués les artisans, commerçants, les bars, et les vendeurs du marché voient leur chiffre d'affaire baisser.

C. La situation de l'emploi

Les sources statistiques pour la simple évaluation du nombre des emplois sont rares et contradictoires. Nous avons utilisés différentes sources d'une part pour évaluer le nombre d'emplois, d'autres part pour les ventiler entre activités "motrices" et "induites". Ces sources sont :

- (1) **L'enquête effectuée par l'équipe du SDAU Bobo**
auprès des différents services administratifs de la ville ;
- (2) **Le recensement de 1985**
- (3) **Les fichiers de la CNSS**
- (4) **Les fichiers de la Chambre de Commerce**
- (5) **Les enquêtes auprès des principales entreprises.**

Les différentes estimations ont été ajustées de façon que le total corresponde au nombre de personnes employées dénombrées par le Recensement.

Récapitulation des emplois - 1985-87

	Emplois moteurs	Emplois induits	Total	Source
1 Secteur Moderne				
Administration	3264	1781	5045	(1)
Enseignement	509	413	922	(1)
Santé Urbaine	-	441	441	(1)
Grande Industrie	4105	-	5105	(5)
Services et PME	838	2322	3160	(3)
Chefs d'entreprise et PL	150	700	850	(4)
Forces armées - Sécurité	2510		2510	(2)
Sous Total	11376	5657	17033	
2 Secteur informel	-	32195	32195	(2)
3 Agriculture	-		11668	(2)
TOTAL			60896	

Analyse du taux d'induction

Le **taux d'induction** est le rapport des **emplois totaux** aux **emplois moteurs**. Il mesure la contribution du tissu économique local à la création d'emplois et sa capacité de réaction à des décisions d'implantation d'ordre national.

On distingue le **taux d'induction "moderne"** qui considère les emplois moteurs et induits du secteur moderne, et le **taux d'induction "informel"** qui rapporte les emplois informels au total des emplois modernes. Le produit des deux est égal au taux d'induction d'ensemble.

Taux d'induction des emplois			
	Catégories d'emploi	Taux d'induction	
Emplois moteurs	11376		
Emplois modernes	17033	moderne	1,50
Emplois informels	32195	informel	2,89
Emplois urbains (hors agriculture)	49228	Total	4,33

Source : SDAU Bobo, Etude Economique.

A la lecture de ces renseignements un certain nombre de faits saillants attirent l'attention :

1. La faiblesse du secteur administratif induit qui comporte les services publics locaux à la population. Cette faiblesse est très marquée puisque le taux d'induction dans ce secteur est de 1,4 seulement.

Ceci peut s'expliquer par deux facteurs propres au Burkina Faso : tout d'abord l'extrême centralisation de l'administration qui affecte aux échelons locaux de l'administration centrale des tâches qui relèvent ailleurs des administrations décentralisées (à signaler par exemple l'insuffisance de l'administration municipale); mais surtout l'insuffisance des services publics, qu'ils soient du ressort de l'administration centrale ou décentralisés (l'enseignement primaire notamment, mais aussi les services techniques).

Cette insuffisance pèse sur le taux d'induction du secteur moderne qui s'établit à 1,5. L'ordre de grandeur attendu, par comparaison avec des références internationales similaires, serait plutôt proche de 2. Le déficit du secteur moderne induit, dû en grande partie à celui des services publics, est de l'ordre de 5.700 emplois.

2. L'importance du secteur informel.

Le tissu économique bobolais a su créer presque deux emplois informels par emploi moderne : le taux d'induction "informel" est de 2,9 alors que, sur le plan national, il serait plus proche de 2. C'est grâce à la vitalité du secteur informel que le taux d'induction total (4,3) dépasse les ordres de grandeur habituellement admis (4). Il faut rendre hommage à la vitalité du milieu économique bobolais qui a su multiplier les emplois, et grâce au secteur informel, pallier les insuffisances du secteur "moderne".

Il convient aussi de d'attirer l'attention sur le fait que cet exploit ne pourra se prolonger indéfiniment. On ne peut pas créer d'emplois informels au delà d'un certain seuil, surtout dans le secteur des services : **le secteur informel a besoin, pour se développer, des revenus distribués par le secteur moderne.** Bobo-Dioulasso est probablement allé au maximum de ses possibilités d'induction. Son développement économique ne peut plus se faire seulement à partir de la création d'emplois induits. L'économie bobolaise a besoin désormais d'une seconde génération d'investissements moteurs pour entretenir un dynamisme économique induit qui lui permettra de maintenir le niveau d'emploi.

II. PERSPECTIVES D'AVENIR.

A. Diagnostic et Stratégie de développement

L'analyse des fonctions urbaines fait apparaître les activités qui ont assuré jusqu'à présent la croissance et la prospérité de la ville : **transports, industrie et commerce moderne, services publics**. Les activités induites ont largement démultiplié les emplois de façon à assurer la survie d'une ville de 250.000 habitants.

La situation actuelle est la suivante :

Les fonctions motrices stagnent à la suite du ralentissement de l'activité économique nationale, mais aussi à cause de l'émergence de circuits économiques concurrents ;

Les activités induites, notamment dans le secteur informel, **atteignent le plafond de leur capacité** à créer des emplois : concurrence et atomisation ont annulé toute possibilité de profit dans ce secteur ;

Les activités induites "modernes" sont très peu développées, notamment les services publics à la population qui constituent en eux mêmes un handicap au développement économique et social.

L'économie bobolaise a atteint un palier en épuisant les effets des investissements productifs et des équipements publics consentis dans les années 1965-1980. Elle ne peut plus trouver en elle même les ressorts de son développement futur.

L'extrapolation des tendances, tant en matière démographique qu'économique, conduirait Bobo-Dioulasso sur la voie de la marginalisation et du sous-développement. Il est nécessaire, tant pour l'équilibre économique national que pour le niveau de vie des populations locales, de redynamiser l'économie bobolaise.

La stratégie de redressement économique repose sur trois séries de mesures :

- **Planifier le développement des fonctions motrices,**
- **Encourager la croissance du secteur induit,**
- **Améliorer le fonctionnement de l'économie en renforçant les services publics.**

Bobo-Dioulasso ne manque pas de potentialités pour fonder sa croissance future; ce sont essentiellement les mêmes qui ont assuré son développement passé.

Le développement des fonctions motrices s'articule autour de trois axes principaux :

- Structurer la fonction transport,**
- Intégrer les filières industrielles,**
- Renforcer les services publics et en particulier faciliter l'implantation des fonctions "tertiaires supérieures".**

Cependant, dans tous les cas, il ne s'agit pas seulement de prévoir des infrastructures; **la rareté des crédits disponibles oriente les choix vers les investissements productifs.** On peut dire que les principaux équipements existent déjà, un des objectifs du Schéma de Développement est de favoriser leur utilisation en améliorant leur productivité.

Les exemples d'investissements onéreux restés improductifs faute des mesures d'accompagnement nécessaires, sont trop nombreux. Il faut considérer les investissements comme des mesures d'accompagnement des politiques sectorielles. En complément du SDAU il faudra procéder aux études visant à définir des Plans de Développement Sectoriels.

1. Structurer la fonction transports.

La fonction transport à Bobo-Dioulasso s'organise autour de trois pôles : la gare ferroviaire, l'aéroport, la gare routière. Entre ces trois pôles, s'opèrent les ruptures de charge, les transbordements, éventuellement les groupages ou à l'inverse, les dégroupages de lots. L'activité des transports à Bobo doit pouvoir offrir tous les services logistiques attendus par les entreprises d'un système moderne :

- Choix du mode,**
- Services de transit,**
- Groupages et dégroupages, en particulier de conteneurs,**
- Mise en conteneur,**
- Stockage, manutention, magasins généraux,**
- Services de douane, entrepôts fictifs, stockage hors douane,**
- Location d'espaces et d'équipements,**
- Possibilité de conditionnement, etc.**

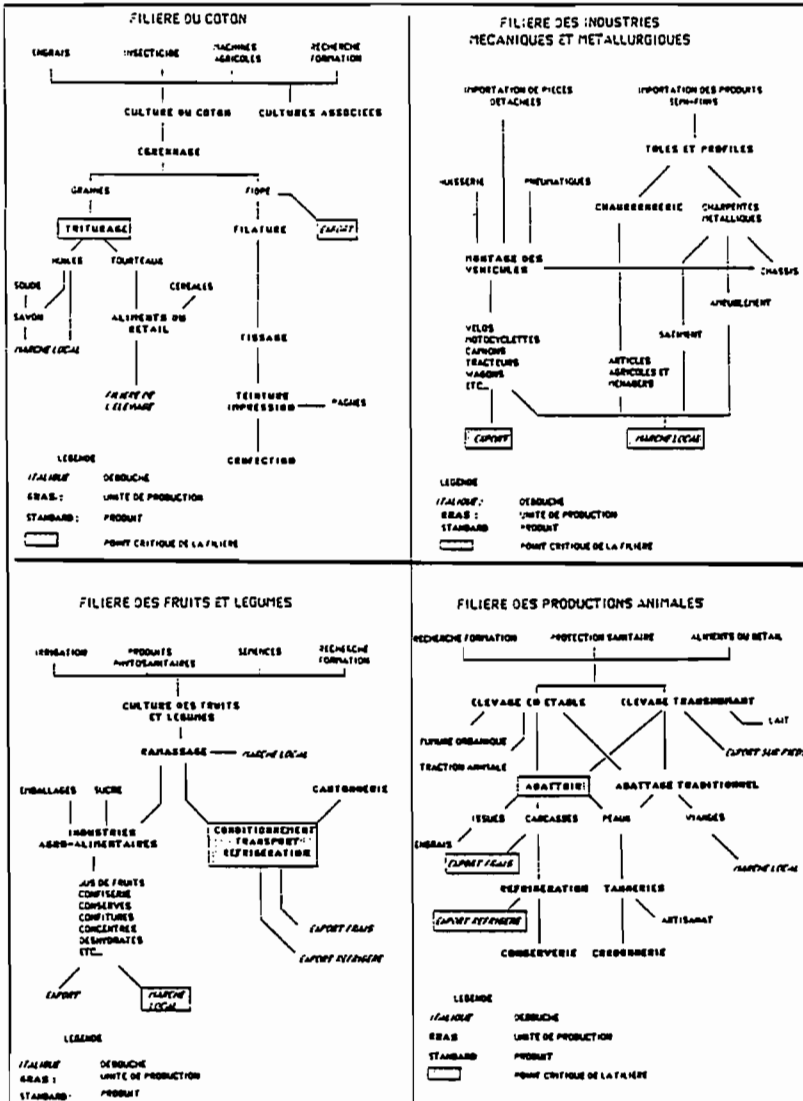
Deux projets sont à l'étude dans le domaine des transports : la gare routière de fret et l'aménagement de l'aéroport. On parle aussi de la possibilité de déplacer la gare ferroviaire de marchandises.

Il convient de ne pas limiter la conception de la future gare routière de fret au seul transport routier. Elle ne doit pas être un simple garage de camions. Elle devra regrouper au sein d'un même ensemble tous les services logistiques évoqués. Elle devra être raccordée au chemin de fer, et on peut envisager à terme qu'y soit également transférée la gare ferroviaire de marchandises. Il ne s'agit pas seulement d'une gare routière, mais d'une gare marchandises multi-services et multi-modale.

L'aéroport ne doit pas être non plus seulement une piste et une aérogare. Il n'a d'intérêt que si la plate-forme aéroportuaire offre également les services de transport dont ont besoin les marchandises susceptibles de voyager par avion : conditionnement, stockage réfrigéré, etc. Dans la mesure où les services en question peuvent être très différents de ceux que demande le transport terrestre, il n'y a pas d'inconvénient à séparer physiquement la plate-forme aéroportuaire de la gare routière.

Cependant les trois pôles du transport à Bobo-Dioulasso doivent être mis en communication : l'axe économique de la ville est celui qui relie la future gare routière, la gare ferroviaire et l'aéroport. Les études de factibilité de la plate-forme aéroportuaire et de la gare routière devraient permettre d'en préciser le contenu, le dimensionnement et le phasage de réalisation.

Les filières industrielles.



Source: SDAU Bobo, Etude Economique.

SDAU 8080

2. Intégrer les filières industrielles

Filière du coton

La filière du coton bénéficie de la croissance remarquable de cette culture dans la région de Bobo-Dioulasso. Elle comprend les activités suivantes; égrenage, huilerie, aliments du bétail, filature, sacherie, tissage, confection.

Les perspectives de production nationale de coton-graine dépassent les capacités de traitement industriel. Le taux de croissance de la production cotonnière qui a été de 20 % par an ces quatre dernières années devrait se stabiliser dans le futur, mais ne pas descendre en dessous de 6 % l'an. Il y a lieu de prévoir des investissements industriels à tous les niveaux de la filière.

Une troisième unité d'égrenage est en cours de construction à Bobo-Dioulasso et on envisage une quatrième usine dès 1989. L'usine de Houndé devra prochainement accroître sa capacité. Il semble naturel que les usines d'égrenage ultérieures soient proches des lieux de production; il n'y a pas de raison majeure pour leur implantation à Bobo.

Les huileries et les aliments du bétail n'absorbent pas la totalité des graines dont on doit jeter une partie. Malgré la saturation apparente du marché, limité par le niveau de vie des consommateurs, il y a lieu, à moyen terme, d'augmenter la capacité de trituration. Le développement de l'élevage sédentaire offre un débouché intéressant à une fabrication d'aliments du bétail.

On avait aussi envisagé la création d'une unité de tissage-filature en complément de l'usine Faso Fani de Koudougou qui ne consomme que 4% de la production. A moyen terme, on peut envisager la création à Bobo-Dioulasso des industries suivantes :

- Extension de la capacité des huileries,**
- Fabrication d'aliments pour le bétail,**
- Usine de filature-tissage.**

La confection industrielle n'est pas encore prévisible dans un avenir proche au Burkina Faso. L'artisanat permet de satisfaire les goûts de la clientèle et de maintenir un important volume d'emplois. La contrainte réside plutôt dans le coût des tissu et la concurrence de la friperie.

Filière des productions animales

La zone de Bobo-Dioulasso n'est pas particulièrement propice à l'élevage extensif tel qu'il est pratiqué traditionnellement. Cependant la politique sectorielle tend à favoriser l'élevage sédentaire en association avec l'agriculture.

La contrainte réside moins dans les potentialités de l'élevage que dans les capacités du marché à absorber la production de viande. La demande intérieure est faible et limitée par le pouvoir d'achat. Cependant les pays côtiers, débouché traditionnel de l'élevage soudanien, trouvent plus avantageux de s'approvisionner sur le marché international, Argentine, voire Afrique du Sud. Il y a là un marché à reconquérir.

L'abattoir de Bobo-Dioulasso a été rénové en 1975 et doté d'un complexe de réfrigération en 1982. Sa capacité de 5.000 tonnes par an est très sous-employée. Les exportations ont pratiquement disparu et le marché local ne peut absorber que 2.000 à 4.000 tonnes. Les professions de négociant et de boucher sont encore organisées de façon très traditionnelle et ne sont probablement pas prêtes à affronter les marchés extérieurs.

La construction d'une tannerie a été envisagée pour doubler celle de Ouagadougou. On peut aussi envisager à long terme la création de conserveries.

A moyen terme les industries suivantes sont possibles :

- Consolidation et extension des abattoirs frigorifiques,**
- Charcuteries, conserveries,**
- Tannerie,**
- Récupération des issues,**

Filière des industries mécaniques

Le projet le plus important est celui de la Fabrique Communautaire de Wagons, sous l'égide de la CEAO. Celle-ci entend bénéficier de l'évolution de la situation économique mondiale qui rend faisable la fabrication, dans les pays en développement, de matériels de moyenne technologie, en petites séries, de faible valeur unitaire en faisant appel à une main d'oeuvre relativement nombreuse. La production prévue est d'environ 2.000 wagons par an pour les 15 prochaines années.

La fabrique projetée sera en mesure d'effectuer les prestations suivantes : conception et étude des wagons, construction des composants, approvisionnement en composants spécifiques, assemblage, maintenance.

L'usine devrait également pouvoir effectuer d'autres travaux, selon les équipements dont elle disposera : chaudronnerie, carrosserie de véhicules, constructions métalliques, etc.

La localisation de l'usine est pour le moment prévue en zone industrielle. Compte tenu de la contrainte à l'extension de celle-ci vers le Sud, on pourrait profiter de cette création d'usine de wagons pour lancer la zone industrielle Nord, le long de la voie ferrée Bobo-Dioulasso-Ouagadougou.

La Société Industrielle du Faso (SIFA), qui fabrique et monte des cycles, a démarré l'assemblage sous licence de motocyclettes japonaises.

Le montage de tracteurs agricoles qu'effectue la SOFITEX devrait être appelé à se développer avec la mécanisation de l'agriculture. On devra envisager à terme la constitution d'une société indépendante pour cette production.

Dans la filière des industries mécaniques, on doit aussi mentionner le projet de la RAN d'un dépôt pour l'entretien des locomotives.

Filière des fruits et légumes

La culture de fruits et légumes permet d'envisager des unités de conserverie à l'image de l'usine récente de SAVANA. La qualité et l'abondance actuelle de l'eau favorise l'implantation de brasseries et de boissons gazeuses. La proximité des sucreries de Banfora peut inciter à la création de confiseries, biscuiteries, etc.

Des possibilités intéressantes d'exportation des tomates vers le Bénin ont été mentionnées. De même une partie des mangues "du Mali" exportées par l'aéroport de Bamako seraient en fait produites dans la région d'Orodara ; l'organisation du transit aérien devrait permettre de récupérer ce trafic.

3. Renforcer les services publics.

Le renforcement des services publics est un outil d'aménagement très puissant dans les mains de la planification régionale. Il s'agit non seulement d'apporter les services urbains nécessaires à la population, mais encore d'injecter les emplois et les revenus nécessaires pour entretenir un volume d'activité commerciale.

a) Le tertiaire supérieur

Quatre catégories d'établissements tertiaires supérieurs peuvent valablement envisager leur implantation, ou leur transfert, à Bobo-Dioulasso :

- (1) **les administrations centrales** travaillant en liaison étroite avec les infrastructures ou les activités économiques de la ville.
- (2) **les sièges sociaux des sociétés qui travaillent à Bobo.** On pourrait étudier la possibilité de créer, ou de transférer, le siège d'une grande société financière, banque régionale ou nationale, caisse d'épargne, crédit agricole, ou compagnie d'assurances.
- (3) **l'université et les filières universitaires** : Collèges techniques, lycées ou centres de formation spécialisés, IUT, centres de recherche.

La filière des sciences de la santé doit pouvoir bénéficier de la présence des centres de recherche existants à Bobo; l'Hôpital devrait devenir Centre Hospitalier Universitaire.

Nous ne mésestimons pas les difficultés qui s'opposent à la décentralisation de l'Université : recrutement de professeurs, pour la plupart vacataires, et occupant le plus souvent d'autres fonctions, notamment dans l'Administration ; recrutement d'étudiants dans l'enseignement secondaire. Aussi, l'implantation d'un enseignement supérieur à Bobo-Dioulasso devra-t-elle s'orienter en priorité vers les disciplines proches du tissu économique bobolais (technologie, génie civil, informatique,...)

Le déplacement de l'ESSEC, qui a été évoqué, reste bien entendu possible et souhaitable. Une action conjointe avec la Chambre de Commerce est possible.

- (4) **les administrations privées, les ONG, et organismes internationaux.**

b) Les services à la population

Il est constant que ce sont les couches les plus défavorisées de la population qui ont le plus besoin d'avoir accès aux services publics. Les plus aisés peuvent plus facilement s'organiser et avoir recours à des services privés de substitution. De la qualité des services publics dépend la qualité de la vie urbaine.

De gros efforts sont à fournir, notamment en matière d'enseignement primaire et secondaire, et en matière de soins de santé. La localisation des équipements publics, au plus proche des populations dans les quartiers, permet de lancer un **"centre urbain secondaire"**.

En matière de réseaux, l'approvisionnement en eau présente un caractère absolument prioritaire, du fait de l'incidence de la qualité de l'eau sur la santé.

Enfin, les transports urbains peuvent encore être relativement sommaires dans une ville de 250.000 habitants. A l'horizon de la fin du siècle, lorsque la population atteindra 500.000 habitants, un système de transport public urbain sera indispensable, pour permettre aux travailleurs de se rendre sur leurs lieux de travail, et à la population d'accéder aux services publics et aux commerces.

4. Encourager les activités induites.

Les axes de développement évoqués ci dessus concernent essentiellement les **activités "motrices"** de la ville. Elles sont nécessaires en elles-mêmes, mais elles ne seront pas suffisantes pour assurer du travail à toute la population active. Elles **ont besoin du relais des activités induites.**

Une politique de développement urbain doit aussi veiller à l'épanouissement des activités induites en favorisant, suscitant s'il le faut, orientant l'initiative des entrepreneurs individuels. Le premier encouragement est de contribuer à la vitalité du marché en distribuant des revenus salariaux, première conséquence de la décentralisation des administrations.

On devra favoriser l'organisation d'activités induites de petite taille intégrées au tissu urbain. En particulier à proximité des marchés. (Le complexe "marché, activités, transport" fait le succès actuel du marché central). On pourra également prévoir dans les zones d'activité des lots de taille moyenne (1.000 à 5.000 m²) destinés aux ateliers de sous-traitants des grandes industries.

Il est apparu opportun de renouer avec la tradition de la Foire de Bobo-Dioulasso. Celle-ci se tenait traditionnellement sur le Marché Central, désormais trop exigu. Un emplacement a été prévu dans le SDAU en relation avec la gare routière de fret.

B. Perspectives d'emplois

Les perspectives de développement industriel n'ont été mentionnées qu'à titre de potentialités. **Il conviendra d'en vérifier la faisabilité par les études de marchés appropriées.** Les indications recueillies auprès des milieux financiers tendent à suggérer que ce ne sont pas les capitaux qui manquent, mais les projets économiquement viables.

Le plan lui même se refuse à dresser une liste d'investissements industriels. **Il est donc tout à fait prématuré d'opérer des prévisions de créations d'entreprises et d'emplois** Le SDAU est l'occasion d'identifier des axes de développement dont la mise au point et la mise en oeuvre seront de la responsabilité ultérieure des différents agents économiques.

Néanmoins, il est important de montrer que les potentialités économiques de Bobo-Dioulasso, identifiées par l'étude des filières, sont à la mesure de la croissance démographique de la ville. Il convient de considérer les perspectives de création d'emploi qui suivent davantage comme des OBJECTIFS que comme des prévisions.

Perspectives tendanciennes à court terme

La tendance économique actuelle est plutôt à la stagnation. La progression passée de l'emploi, parallèle à celle de la population, s'est effectuée principalement dans le commerce, l'artisanat et les activités induites. Elle s'est vraisemblablement accompagnée d'une baisse des revenus faute d'activités créatrices de "valeur". Moyennant quoi un niveau acceptable d'emploi a pu être maintenu et le chômage limité.

Il a été montré par ailleurs que le développement du secteur informel avait déjà été poussé au delà des ordres de grandeur habituels grâce à un taux d'induction très élevé. A considérer le nombre des marchandes de légumes sur les trottoirs du centre ville, la petitesse de leur stock mis en vente et les prix pratiqués, on est tenté de conclure que la concurrence a poussé le marché au taux de profit nul et que l'offre est saturée.

Projets de développement industriel, perspectives à court terme.- Horizon 1995

PROJETS INDUSTRIELS	Création d'emplois	
Cartonnerie et pesticides	100	A
Fabrique de wagons	400	E
Sous-traitance FACOWA	200	E
Egrenage du coton	120	A
Extension Huilerie et aliments du bétail	150	A
Rénovation de l'abattoir	50	P
Conditionnement et exportation de viandes; fruits et légumes	250	P
Gare routière	50	E
Aéroport	50	E
Foire internationale	50	P
Total	1420	
Soit un taux de croissance de 3% par an sur 10 ans		
A : en cours; E : à l'étude; P : en projet		

Source SDAU Bobo, Etude Economique.

Les perspectives économiques à court terme sont fondées sur les éléments suivants, tirés du Plan Quinquennal et d'informations recueillies sur place :

- **Progression de la production agricole** et des activités de soutien à l'agriculture de 3% par an.
- **Croissance de la production de coton** de 6% par an et accroissement de la capacité d'égrenage en conséquence.
- **Réalisation des unités industrielles en projet** : fabrique de wagons, de pesticides, cartonnerie ;
- **Croissance assez rapide (6%) des services modernes** et PME ;
- **Maintien des emplois agricoles dans le périmètre urbain** ;
- **Croissance modérée des services publics** dans le cadre de la compression des effectifs de l'Administration

(pas plus de 3% par an, sauf santé et éducation supposés croître au même rythme que la population, 6%, compte tenu de la rénovation de l'Hôpital).

- Baisse tendancielle du taux d'activité ;
- Baisse provisoire du taux d'induction des emplois informels.

Projets de développement industriel et tertiaire supérieur- Horizon 2010

PROJETS INDUSTRIELS	CREATION D'EMPLOIS
Filière de coton	
Savonnerie	200
Filature Tissage	1.000
Aliments du bétail	150
Filière des productions animales	
Conserverie	200
Tannerie	400
Filière des industries mécanique	
Entretien des Locomotives	200
Extensions FACOWA	400
Carrosserie camions	200
Montage de tracteurs et matériels agricoles	200
Filière des fruits et légumes	
Conserveries	300
Biscuiterie	150
Boissons	500
Autres industries	
Fabriques de meubles	200
Pharmacie	500
TOTAL INDUSTRIE	4.600
Tertiaire supérieur	
Lycées techniques et Université	1.500
Siège sociaux	1.000
Aéroport	200
Chefs d'entreprises et professions libérales	500
Administration centrale	1.000
TOTAL	8.800

Source: SDAU Bobo, Etude Economique.

Le tableau suivant présente les hypothèses de développement de l'emploi retenues dans le cadre du SDAU le rapprochement avec les chiffres de population prévus montre que la situation de l'emploi devrait connaître une période difficile

jusqu'à l'échéance 2000 pour s'améliorer ensuite progressivement. Cela alors que l'on suppose qu'un gros effort d'amélioration des activités aura été consenti.

Perspectives d'emplois - Etude Economique.

Types d'emplois	1985	1990	2000	2010	taux 1985/2010
Emplois moteurs					
Administra.	3.264	4.166	6.786	11.053	5,00%
Enseignement	509	820	2.126	5.515	10,00%
Santé					
Industrie	4.105	5.239	8.534	13.901	5,00%
Services et PME	838	1.131	2.658	5.739	8,00%
Chefs d'entreprises	150	220	476	1.027	8,00%
Forces armées, SP.	2.510	2.510	2.510	2.501	0,00%
TOTAL	11.376	14.186	23.090	39.745	5,13%
Taux d'induction moderne	1,5	1,5	1,5	1,5	
Emplois induits inform.	5.688	7.093	11.545	19.873	
Total emplois Modernes	17.064	21.280	34.635	59.618	5,13%
Taux d'induction informel	2,9	2,9	2,9	2,9	
Emplois induits informels	32.990	41.140	66.961	115.261	5,13%
Emplois agricoles	11.668	14.892	24.257	39.512	5,00%
Total des emplois	61.722	77.312	125.853	214.391	5,11%
Popu. Totale	231.157	320.000	522.000	820.000	5,20%
Taux d'activité	28%	28%	28%	28%	
Popu. active	65.278	89.600	146.160	229.600	
Taille des ménages	6,95	6,95	6,95	6,95	
Nb. de ména.	33.260	46.043	75.108	117.986	
Emplois/ména.	1,86	1,68	1,68	1,82	
Popu./emplois	3,75	4,14	4,15	3,82	
Chômeurs	3.556	12.288	20.307	15.209	
Taux de chôm.	5,45%	13,71%	13,89%	6,62%	

Source: SDAU Bobo, Etude Economique.

En particulier en rattrapage des retards en matière d'administration (+5% par an) et en Enseignement et Santé (+10% par an). Aussi bien que par le développement à Bobo du tertiaire supérieur et

des investissements industriels productifs fondés sur les potentialités locales.

C'est seulement dans ces conditions que Bobo pourra conserver son attractivité, maintenir les mouvements migratoires en sa faveur et rester à l'échelle nationale le pôle économique et culturel complémentaire de celui de la capitale.

Cette approche n'a en apparence rien d'original; elle nous a permis de percevoir les problèmes urbains sous un autre angle, qu'une approche normative classique de l'évaluation des besoins, que nous savons tous considérables et sans espoir de satisfaction totale dans l'immédiat; nous nous sommes efforcés de saisir les dynamiques économiques et les potentialités locales, de partir de l'existant pour aborder les problèmes avec un maximum de réalisme, et proposer les voies et moyens d'une croissance économique indispensable à la ville actuelle et future. Nous sommes évidemment encore loin du pari de départ. De cette expérience et des connaissances acquises, nous pouvons tirer plusieurs leçons :

Nous pensons qu'au niveau des structures, l'efficacité de la concertation et de la responsabilisation des structures locales sont les meilleurs moteurs des projets des initiatives de développement .

Au niveau des finances publiques, le recours à la participation financière des populations est inévitable; la ville ne pourra pas s'équiper sur le seul budget de l'Etat. Si on considère aujourd'hui inéluctables les phénomènes d'appropriation foncière et de constitution de patrimoines individuels, la Collectivité doit recueillir sa part de produits financiers pour participer au financement des équipements et aménagements indispensables à son développement économique

Enfin, la stratégie d'action proposée, même si elle cherche à favoriser les dynamiques en place et à utiliser tous les atouts régionaux, ne peut à elle seule, sans une ferme détérioration politique, aboutir à un quelconque résultat. La procédure exceptionnellement courte (4 mois), consacrée à l'approbation du SDAU est la meilleure preuve de l'intérêt qu'il a suscité, cet intérêt résulte de la réussite de la procédure de concertation, qui s'est déroulée sans discontinuer pendant une année au sein du comité technique régional, et de la bonne coordination entre les échelons administratifs. C'est aussi la meilleure récompense pour l'équipe du Projet.

SIKASSO : CAPITALE DE LA TROISIEME REGION DU MALI

TRAORE Mamadou
Professeur à l'institut
Supérieur de Formation et
de Recherche Appliquée
BAMAKO (Mali)

Du 11 au 13 juin 1990, s'est tenue à Dakar (Sénégal) la deuxième Conférence Internationale des Capitales du Monde pour débattre du thème : Planification et Gestion des capitales du Monde. Parmi les quatre principaux sujets, figurait en bonne place celui du défi de la croissance urbaine dans les villes-capitales des pays en développement. Les participants, après une large discussion, ont abouti à la conclusion que la mauvaise planification justifie aussi la croissance démesurée des villes-capitales dont les maux comme le chômage, la pénurie, la surpopulation et la misère furent déplorés. En conséquence, les Maires présents à Dakar ont requis la "participation effective et dynamique de la population, seule et principale bénéficiaire de toute protection de l'environnement". En effet, si l'ensemble des pays en développement connaît un essor démographique remarquable qualifié "d'explosion démographique", la population urbaine a un taux d'accroissement nettement supérieur à celui de l'ensemble de la population. Cet accroissement, caractéristique des grandes villes, singulièrement des capitales, est-il visible dans les centres secondaires ? Si oui, n'est-il pas temps de prendre des dispositions pour arrêter, sinon maîtriser, cette expansion pour que ces centres secondaires ne connaissent pas le sort des villes-capitales ? A ce titre, Sikasso, un centre secondaire et capitale de la troisième région administrative du Mali, située au Sud du pays fera l'objet de notre étude

I. LA STRUCTURE URBAINE DE SIKASSO.

Sikasso est la capitale administrative de la troisième région du Mali qui porte son nom. Située à l'extrême Sud du pays, à la croisée des routes qui mènent en République de Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et en République de Guinée-Conakry, cette région est un carrefour important sur le plan économique et un centre de transit animé par tout un flux de biens et de personnes.

A. Site et situation.

Sikasso est une ville traditionnelle. On sait que sa naissance est liée au développement du royaume du Kénédougou au début du XIX^{ème} siècle. En effet, le site particulièrement favorable a été l'élément déterminant dans le choix de Sikasso comme capitale du royaume. Située au bord d'un ruisseau et d'un petit affluent, au creux d'une large cuvette, la ville pouvait disposer de l'eau toute l'année et de vastes réserves de terres. Au confluent des deux ruisseaux, s'élevait une butte latéritique isolée dominant la plaine et formant ainsi un bel observatoire. Le premier Sikasso a été bâti à l'Ouest de la butte et au Nord du ruisseau; au Sud, était construite la résidence royale entourée par une enceinte faite de deux murailles rapprochées; vers 1885, une deuxième enceinte fait de Sikasso une véritable citadelle. Les maisons étaient de simples rez-de-chaussée à terrasse le long des ruelles étroites et tortueuses. Les estimations de la population à cette époque variaient beaucoup : de 1875 à 1885, on pouvait compter de 6.000 à 15.000 et même 40.000 habitants au moment des conquêtes, étant entendu que la population se contractait ou se dilatait au gré des événements et des saisons. Aujourd'hui encore, Sikasso s'épanouit dans la plaine au pied de la falaise de grès dans le Sud du pays, au carrefour des routes internationales.

La structure urbaine de Sikasso n'est pas différente de celle des villes intérieures de l'Afrique au Sud du Sahara. Le plan fait apparaître un tracé en damier, surtout dans les quartiers africains aux rues parallèles entre elles et formant des angles droits. Le site est responsable de cette allure générale qui fait penser à un quadrilatère entre les restes des murailles au Sud et au Sud-Ouest, le ruisseau à l'Est de l'axe routier allant vers le Nord. Le Nord de la ville forme une autre figure géométrique qu'on peut assimiler à un triangle. Toute la superficie

de cet angle n'est pas occupée par des constructions puisque des terrains vagues s'étendent autour de la cathédrale, du camp des gardes et de la résidence du Gouverneur. Ici le tracé est plutôt très irrégulier, consacrant de vastes surfaces aux principaux services administratifs. Mais, très tôt, des quartiers périphériques ont fait leur apparition au Nord et au Sud-Est de la ville, construits en dehors des limites de l'enceinte et d'autres sont en voie de construction. Le plan général de la ville s'apparente aussi au système en étoile par la présence d'un certain nombre de grandes artères qui divergent de la place du marché d'une part, de certaines grandes rues reliant différents quartiers ou différents services d'autre part. Au total, c'est là une urbanisation entre le système orthogonal avec prédominance du tracé en damier et le système en étoile, chaque tracé étant adapté à un type de quartier.

B. Les quartiers

1) L'ancien quartier européen.

Tant par l'aspect que par la vie interne, l'ancien quartier diffère des quartiers africains : il s'agit du quartier administratif situé au Nord de la ville dans les limites du triangle et fait de constructions en dur très résistantes. En effet, ce sont d'énormes bâtiments aux nombreuses ouvertures qui ont logé toutes les directions des affaires concernant le cercle depuis le temps colonial. Aujourd'hui encore, cette zone est à la fois le lieu de travail et de résidence. Les fonctionnaires qui sont à la tête des services administratifs résident pour la plupart à même le lieu de travail. C'est un quartier aux larges avenues plantées d'arbres ombrageux. C'est là où le réseau d'éclairage public, d'eau courante et d'installations d'assainissement a été le plus développé. Après l'accession à l'indépendance, la fonction administrative et résidentielle de la ville européenne s'est accrue par l'augmentation des cadres nationaux de l'administration locale. La ville s'est africanisée et ne se distingue plus des quartiers africains que par le style des constructions, ce qui atténue d'ailleurs la ségrégation sociale qui était de rigueur au temps de la colonisation.

2) Les quartiers africains.

Avec les quartiers africains, apparaît le caractère traditionnel de la ville : il y a là un mélange de cases exiguës sans autre ouverture que la porte et de maisons à terrasses construites en banco et crépies avec de la bouse de vache ou avec de l'argile de teinte rougeâtre. C'est là où s'entasse le gros de la population fortement islamisée; la mosquée domine par son minaret les petites maisons basses alignées le long des rues. Dans ces quartiers, les maisons doivent répondre à une exigence vitale : abriter des familles nombreuses.

3) Le quartier du commerce.

Il est situé à la pointe du quartier administratif : c'est le carrefour des principales routes qui relient Sikasso aux différentes localités et aussi le carrefour des grandes voies internationales. Ici, l'encombrement est extrême surtout le jour de marché où le quartier connaît une grande animation, jouant ainsi un rôle social car lieu des contacts humains, d'information et de divertissement et aussi un rôle économique en tant que lieu des transactions commerciales permettant à la ville d'être présente sur le plan régional et international. En effet, dans la troisième région, la ville de Sikasso est le seul débouché des produits agricoles d'un vaste pays largement excédentaire et centre de transit des produits d'exportation (fruits, bétail notamment).

En résumé, ces différents quartiers de la ville participent de façon quotidienne et permanente à la même vie urbaine, évoluent dans un milieu social en mutations constantes. Dans la répartition de la population active, c'est le secteur primaire qui l'emporte de loin; en effet, un sondage effectué auprès des chefs de familles donne la répartition suivante entre les différents secteurs d'activité urbaine :

-agriculture, élevage, pêche	63,8%
-services publics	16,2%
-artisanat	12,4%
-commerce et transport	7,6%

II. LA SOCIÉTÉ URBAINE

D'après les résultats du dernier recensement de la population et de l'habitat de 1987, la ville de Sikasso compte 69 385 habitants et se classe au second rang des villes maliennes, après la capitale Bamako.

Bamako	658 275 hab.	Kayes	23 964 hab.
Sikasso	69 385 hab.	Koulikoro	14 129 hab.
Segou	57 545 hab.	Tombouctou	9 888 hab.
Gao	48 505 hab.		
Mopti	24 602 hab.		

Quels sont les milieux sociaux de cette population ?

A. Les fonctionnaires

Il existe à Sikasso une centralisation administrative dépendant d'un ensemble important d'administrations publiques. Capitale régionale, chef-lieu de cercle, la ville concentre tous les bureaux et les directions de tous les services administratifs, occupant de nombreux fonctionnaires qui ont une grande influence dans la vie du pays; ils tirent un certain prestige de leur instruction et aussi du fait qu'ils sont les agents d'exécution du pouvoir. Le fonctionnaire jouit d'une certaine aisance par rapport au commerçant, au paysan et à l'artisan. À sa fonction administrative, il ajoute le statut de cultivateur urbain qu'il partage avec les anciennes familles autochtones qui ont constitué une bourgeoisie de la terre parce que propriétaires de grands domaines fonciers.

B. Les commerçants

La situation de carrefour de routes internationales donne à Sikasso une place de choix dans l'économie malienne. Le milieu "dioula" est traditionnellement réputé commerçant, constituant une bourgeoisie et, par la même, un élément urbanisant solidement implanté. Les autres ethnies ont accaparé le petit négoce. Ces petits commerçants sont sans revenus fixes, ayant plusieurs activités complémentaires et vivant au jour le jour. Ils constituent, comme les immigrés récents, le prolétariat urbain.

Malgré le revenu incertain, il existe dans cette population flottante une tradition communautaire d'entraide organisée sur la base ethnique.

C. Les notables

Cette catégorie comprend les grandes familles traditionnelles dont l'influence n'est pas fondée sur la fortune mais sur la grande notoriété dont elles jouissent depuis fort longtemps. Ce groupe de notables propriétaire de grands domaines fonciers, est et reste l'élément conservateur de la société urbaine.

D. Le milieu artisanal

Il est très divers car il existe un artisanat libre et des métiers pratiqués par des castes spéciales. Les artisans travaillent individuellement ou par familles. La gamme des métiers est très étendue car il s'agit d'un secteur économique aux multiples aspects. Tout ce monde très grouillant ne fait guère que végéter en ville, grossissant la population et aggravant le problème de l'emploi urbain.

Comme on le voit, le fait urbain à Sikasso apparaît divers et riche de liaisons et de sens : problème de croissance urbaine (aménagement de l'espace interne), l'accroissement démographique, problème des équipements publics, problème d'emplois (sous-emploi urbain et augmentation rapide des consommateurs).

III. L'ESPACE REGIONAL

A. Les effets de la croissance urbaine.

Dans le souci de décentraliser l'administration, le Mali a été divisé en régions. Il s'agissait, pour les autorités, de définir non seulement des régions administratives, mais aussi des régions économiques dotées d'une certaine autonomie dans le but de promouvoir un développement économique régional. En tant que capitale régionale, la ville de Sikasso devient le siège d'une administration régionale importante qui a mis en place toute une infrastructure d'installations d'utilité publique, offrant des possibilités d'emplois diversifiés à une

catégorie de gens qu'on appelle les fonctionnaires. Les fonctionnaires sont utilisés dans les services financiers et économiques, l'administration publique, les affaires judiciaires, l'enseignement, la santé, la douane, la gendarmerie et la police et leur influence est très grande. A travers tout le pays c'est le fonctionnaire qui informe, conseille et son rôle politique a été considérable au lendemain de l'indépendance. La masse monétaire qui circule dans la région est, pour une large part, alimentée par les salaires versés aux fonctionnaires qui redistribuent cet argent dans le circuit urbain de mille façons : charges familiales, cadeaux, commerce, parasitisme. Ainsi, le prestige dont jouit le fonctionnaire au sein de la société devient un facteur d'attraction de la ville sur le milieu rural. Le mythe du succès et de l'enrichissement engendrant une grande influence psychologique sur les jeunes paysans, la ville devient un centre de mutation importante : mélange de population, affaiblissement et même disparition des structures traditionnelles.

D'autre part, Sikasso a rassemblé les directions de toutes les sociétés et entreprises d'Etat mises sur pied au lendemain de l'indépendance, faisant de la capitale régionale un centre dynamique propice au développement des échanges. Il faut ajouter aussi les installations privées (ateliers de mécanique, entreprises de bâtiment, ébénisterie, etc.) qui recherchent la capitale à cause de marché urbain.

Comme on le voit, la ville de Sikasso apparaît comme un puissant moteur de rassemblement des différentes catégories sociales. Mais il faut noter tout de suite que l'attraction que la ville exerce sur la campagne entraîne une distorsion entre l'augmentation rapide de la population et les possibilités économiques pouvant donner du travail aux adultes. La ville devenant le lieu rêvé d'émancipation et de réussite, ces ruraux s'urbanisent plus ou moins. Ainsi, à part les fonctionnaires qui peuvent jouir de la régularité du paiement de leurs salaires, de quelques gros commerçants qui ne reculent devant aucune transaction commerciale (frauduleuse ou non), les autres milieux sociaux vivent en marge de la société urbaine, constituant un prolétariat prêt à n'importe quel travail pour subsister.

B. L'organisation de l'espace : Sikasso et sa région.

Sikasso, ville régionale, répond-elle aux besoins immédiats de sa population ? Autrement dit, Sikasso peut-elle établir avec son arrière pays des liens multiples qui traduisent une complémentarité démographique et économique ? Nous posons là le problème de l'aire d'influence de Sikasso. Pour délimiter les secteurs où l'influence urbaine est plus ou moins ressentie, nous allons mesurer l'attraction de la ville du point de vue humain, agricole et commercial.

1) Aire d'influence humaine.

La capacité de rassemblement des différentes catégories sociales de la ville de Sikasso a été grande au lendemain de l'indépendance. Mais, très vite, est apparue une distorsion entre le rythme d'accroissement de la population et les revenus monétaires des gens qui habitent ou des gens qui viennent chercher du travail à la ville. En effet, la Fonction Publique restant réservée aux seuls fonctionnaires, ce ne sont ni les ateliers de mécanique, de menuiserie ou de forge, ni le commerce qui offrent beaucoup de débouchés. Il faut ajouter à cela la crise économique qu'a connu le pays; et la ville, au lieu d'être un pôle d'attraction, est devenue un pôle de sous-développement. De ce fait, tous les postes administratifs et les gros villages, où grâce à l'autosubsistance l'argent ne joue pas un rôle vraiment primordial, sont devenus des relais entre la ville et leurs zones rurales.

2) Aire d'influence commerciale.

Les impératifs de l'approvisionnement urbain en produits divers de la région ont entraîné le développement des transactions commerciales. Toute une catégorie de commerçants grossistes exercent leurs activités dans ce domaine. La zone d'influence commerciale de Sikasso s'étend sur les secteurs reliés à la ville, soit par des routes principales, soit par des pistes carrossables. Les chefs-lieux de cercle jouent un rôle économique important partout dans la commercialisation des produits agricoles, notamment des produits d'exportation (arachide, coton, riz, tubercules). Ces localités drainent leur propre zone d'influence pour la collecte des produits en vue de leur évacuation vers Sikasso. En sens inverse, c'est à partir Sikasso que les produits

manufacturés importés sont acheminés par camions, à la fois par l'intermédiaire des organismes d'Etat et des commerçants privés vers les chefs-lieux de cercle qui, à leur tour, participent à la répartition dans les zones rurales. On peut dire que, dans la redistribution des produits importés, Sikasso a une zone d'intervention directe partout où les relations sont faciles avec la campagne. En dehors de la zone d'intervention directe, Sikasso expédie fruits et légumes sur Mopti, Bamako et Segou. D'autre part, tant pour les approvisionnements que pour les débouchés, le commerce de Sikasso s'oriente aussi vers l'extérieur : d'une part la ville joue un rôle important de centre de transit dans le commerce de bétail vers le Burkina Faso, la République de Côte-d'Ivoire, le Ghana, la République Centrafricaine et le Libéria; d'autre part, le commerce d'importation des produits de consommation courante et des biens d'équipements est tout autant tourné vers ces mêmes pays.

En résumé, il apparaît que Sikasso exerce une grande influence sur les différentes parties de son hinterland, mais de façon très inégale.

C. Le devenir de Sikasso.

Une ville se développe grâce à son site favorable, à l'implantation des hommes, à l'accroissement de sa population, grâce aux taux de natalité et au flux des migrants, à l'implantation des services administratifs et à l'activité économique.

1) Les facteurs de l'accroissement urbain

Vers 1858, lorsque le royaume de Kéné Dougou était appelé à disparaître, le roi installa à Sikasso, sa résidence, qui fut l'objet d'un grand effort de fortification. Déjà, en 1885, l'espace compris entre les deux premières murailles s'était couvert de maisons, simples rez-de-chaussée à terrasses sans alignement le long des ruelles étroites et tortueuses; la population était nombreuse, notamment au moment des conquêtes, et la ville, grâce à son site, pouvait disposer d'eau toute l'année et de vastes réserves de cultures. A cette époque, l'établissement des hommes s'est fait au prix de nombreuses luttes car il fallait faire la conquête de nombreux peuples, de nombreux pays, sans considération de race ou de religion et imposer sa domination. Il aurait été intéressant et

très significatif de dresser un tableau de l'évolution de la population depuis cette époque; malheureusement la documentation est très insuffisante et il ne faut pas oublier que la région de Sikasso n'a constitué une entité administrative que depuis l'accession du Mali à l'indépendance. Le recensement officiel de 1970 dénombrait 23.721 habitants dans la ville de Sikasso; aujourd'hui, la ville compte 69.385 habitants. Cette augmentation de la population est due à l'arrivée des cadres nationaux de l'administration et des commerçants dioula qui se sont définitivement installés dans la ville mais dont l'activité rayonne à travers toute la campagne. En effet, après l'indépendance, on a vu les fonctionnaires qui en général ne manifestent pas beaucoup d'enthousiasme à être affectés dans les petites villes (ils préfèrent rester dans la capitale), chercher leur nomination dans la troisième région réputée économiquement riche. Là, certains se livrent au commerce et d'autres vont vers la terre. Ces derniers deviennent des cultivateurs urbains possédant de vastes vergers où ils font produire toutes sortes de fruits. Ils engagent des saisonniers et passent le plus clair de leurs samedis et dimanches sur leurs exploitations situées dans un bas-fond à quelques cinq ou quinze kilomètres de la ville. Comme on le voit, la fonction administrative a drainé une population dans la capitale régionale.

D'autre part, après la grande sécheresse de 1973, les habitants de la sixième et de la septième régions, fuyant les effets désastreux de la sécheresse, ont trouvé refuge dans la région de Sikasso, aidés en cela par les autorités politiques. Ces affamés, ne sachant pas manier la houe, se sont faits ou commerçants ou artisans. Ils travaillent individuellement ou par famille. Les bijoutiers et les tailleurs-brodeurs constituent le haut niveau de cet artisanat ayant pour clientèle les épouses des fonctionnaires et des gros commerçants. Les femmes, quant à elles, sont coiffeuses, fabricantes de savon et d'amidon de manioc.

Sikasso, situé au Sud du Mali, est un carrefour important pour l'économie malienne, entretenant des relations plus ou moins directes et permanentes avec l'ensemble de la région et l'intérieur du Mali d'une part, les Etats voisins d'autre part. Le milieu dioula est traditionnellement réputé commerçant; après l'indépendance, il a remplacé les libano-syriens et détient aujourd'hui le commerce des denrées de première nécessité, créant par là-même des emplois : chauffeurs, garagistes, intermédiaires de commerce, etc.

Quant aux mouvements migratoires, il faut noter tout de suite que le Sénoufo est connu pour son caractère sédentaire : il est très attaché à son sol. Cependant, on assiste aujourd'hui, à cause de la conjoncture économique difficile, à des migrations internes souvent définitives de jeunes ruraux (renvoyés de l'école le plus souvent) qui viennent dans la capitale régionale tenter leur chance.

2) Pour une action concertée population-autorités politiques.

A Sikasso, le site laisse encore des possibilités immenses de construction d'habitat. Les anciennes familles autochtones ont constitué une bourgeoisie de la terre parce que propriétaires de grands domaines fonciers qu'elles ne sont pas prêtes d'abandonner. On sait que la pratique foncière ancienne du pays sénoufo est le mode d'acquisition des parcelles par héritage : l'espace à cultiver ou à bâtir étant la propriété de la collectivité, chacun des membres de cette collectivité en a seulement l'usufruit. Or, l'administration, pour faire face à l'accroissement de la population urbaine, distribue les parcelles aux fonctionnaires et commerçants, l'appropriation étant reconnue juridiquement par la possession d'un titre foncier quelquefois contre le gré des anciens propriétaires. C'est pourquoi les anciennes familles, pour sauvegarder leur droit de propriété, cherchent les pièces justificatives que sont les certificats administratifs et le titre foncier. C'est peut-être là une manière pour ces familles de s'imposer comme partenaires associés à la gestion des terrains de la ville et de son environnement. Ce partenariat doit s'étendre à tous les niveaux : distribution de parcelles, réaménagement des quartiers anciens, implantation de zones industrielles, gestion des équipements, salubrité de la ville pour un développement harmonieux.

En second lieu, l'exode rural qui est un facteur important de l'accroissement de la population au détriment des campagnes doit être largement combattu par une propagande des autorités politiques en faveur du travail à la campagne, pour le maintien des paysans à la terre.

En troisième lieu, il faut se pencher sur le secteur informel qui a mis en place une série de petits métiers qui peuvent être créateurs d'emploi stables et rentables à travers des réseaux d'économie populaire. En effet, la structuration de ces petites unités doivent bénéficier d'un soutien (politique et/ou des organisations non gouvernementales) pour

que cette population puisse être capable de se prendre en charge et de rendre des services satisfaisants qui soulagent les citoyens. En effet, la faiblesse du revenu monétaire par habitant à Sikasso étant le signe évident de la faiblesse des investissements, ces petits métiers, soutenus, organisés en associations, sont capables de promouvoir un auto-développement.

En conclusion, Sikasso capitale régionale, centre de transit commercial, apparaît comme le centre-moteur de la régionalisation grâce à la forte attraction qu'elle exerce sur sa campagne. Tous ces facteurs font que la ville est appelée à connaître une urbanisation de plus en plus importante. Mais la fragilité de ce centre régional est apparente dans la structure socio-professionnelle qui révèle un fort pourcentage de personnes sans emploi grossissant le lot de la population. C'est pourquoi il est nécessaire d'instaurer une cogestion entre la population intéressée, principale bénéficiaire, et les autorités publiques chargées de diriger pour un développement harmonieux afin que Sikasso ne connaisse pas le sort des grandes villes africaines.

LE PROGRAMME "VILLES MOYENNES" DU BURKINA FASO

TRAORE Nouou
Direction de l'aménagement du
territoire Ministère du Plan de
la Coopération
Burkina Faso

L'étude du programme pour le développement des villes moyennes a demandé deux étapes d'information et d'analyse, documentation et enquête, nécessaires pour achever le diagnostic global de la situation sociale, économique et régionale du Burkina et comme base de données pour la conception de l'évaluation de l'ensemble proposé d'instruments et mesures urbaines, sociales et productives au profit des régions et des villes.

L'analyse documentaire a notamment porté sur :

- La structure et les fonctions de l'appareil politique, économique et administratif de l'Etat et leurs rapports actuels et potentiels avec les évaluations, l'organisation et l'exécution du programme;
- L'étude de la politique opérationnelle d'aménagement du territoire comme ensemble d'orientation destiné à rapprocher la théorie et la pratique du développement régional et faciliter, pour les responsables de la planification et les cadres de l'administration, la mise en marche d'un système de mesures institutionnelles et financières visant essentiellement la relance de l'économie régionale et la réorientation des migrations;
- L'étude du premier Plan Quinquennal et de ses objectifs;
- L'évaluation générale des différentes caractéristiques socio-culturelles et économiques des grandes zones naturelles du pays (sahélienne, soudano-guinéenne) par rapport aux conditions et aux potentialités de développement.

L'enquête a été réalisée auprès des autorités locales de l'administration, des responsables de la planification ainsi que des opérateurs économiques dans l'ensemble des villes moyennes.

Elle a débuté par une phase préalable de rencontre et de consultation au niveau de l'administration centrale, des régies en charge des infrastructures urbaines (ONEA, ONATEL SONABEL), des institutions de formation technique et de promotion de la petite et moyenne entreprise, de la chambre de commerce etc., afin d'établir l'état et les perspectives des démarches publiques et privées qui rendent possible la promotion économique régionale, la création des emplois et la déconcentration du développement de la capitale et de Bobo-Dioulasso.

I. LA PHILOSOPHIE DU PROGRAMME.

L'une des attributions confiées au Ministère du Plan de la Coopération par le Front Populaire, est de procéder aux analyses économiques, sociales et institutionnelles en vue de proposer des mesures de politiques et régionalisation et de décentralisation cohérentes. Ces politiques vont contribuer à la réduction des disparités et des déséquilibres observés entre les différentes régions du Pays. En d'autres termes, favoriser la mise en place d'une politique d'Aménagement du Territoire.

C'est pour matérialiser cette politique que le Ministère du Plan et de la Coopération, en liaison avec d'autres Départements ministériels, a entrepris des investigations selon la philosophie suivante : le Développement d'une manière générale, et le développement régional en particulier, est un long processus qui prend naissance dans des pôles de développement, en l'occurrence des centres urbains, ayant un certain niveau de services, induisant ainsi un niveau de revenus capable de satisfaire les besoins de consommation, d'épargne et d'investissement des populations y résidant. Dès lors, la diffusion du développement dans l'arrière-pays se fait à travers les relais que constituent les centres de moyenne importance et les petits centres en contact avec le monde rural, mais, hiérarchisés en fonction des prestations qu'ils peuvent fournir.

Cette hiérarchisation des pôles de développement, depuis le centre rural jusqu'aux métropoles nationales en passant par les centres moyens (ou villes moyennes), constitue l'armature urbaine, cadre de diffusion du développement.

Au Burkina Faso, la non prise en compte dans le premier Plan Quinquennal de Développement Populaire 1986-1990 de la planification régionale et urbaine a été caractérisée par la non coordination et la non exécution de bon nombre de projets d'initiative provinciale, régionale et communale.

C'est pour pallier cette insuffisance que la définition des villes moyennes comme esquisse de création d'une armature urbaine structurée, constitue une étape importante dans la mise en œuvre d'une politique de développement régional et urbain.

II. CHOIX DES DIX VILLES.

A. Les villes moyennes

Les centres retenus comme "villes moyennes" sont :

Villes moyennes	Provinces
1. TENKODOGO	BOULGOU
2. KOUDOUGOU	BOULKIEMDE
3. BANFORA	COMOE
4. FADA N'GOURMA	GOURMA
5. DEDOUGOU	MOUHOUN
6. PO	NAHOURI
7. GAOUA	PONI
8. DORI	SENO
9. KAYA	SANMATENGA
10. OUAHIGOUYA	YATENGA.

B. Les critères de choix.

Le choix des villes moyennes a été essentiellement basé sur les critères suivants :

1) Les fonctions administratives et économiques régionales.

Les villes choisies sont les chef-lieux de provinces et elles abritent également les Directions Régionales des services déconcentrés de la plupart des Ministères. De ce fait, elles jouent un rôle administratif, technique et politique très important.

De plus, dans le cadre de la politique de développement spatial et de décentralisation poursuivie par le Front Populaire, le Ministère du Plan et de la Coopération a proposé la création de dix régions devant servir de cadre à la planification, à l'action économique, bref à l'intervention cohérente de tous les départements techniques. Les villes moyennes sont les chefs-lieux de ces dix régions à l'exception de Pô et Banfora qui remplacent Ouagadougou et Bobo considérées comme métropoles nationales.

2) La dynamique des villes

Le second critère de choix a été la dynamique des villes, identifiée à travers la population, la fiscalité et la capacité de gestion.

En effet, sur le plan démographique, et à l'exception de Bobo et Ouaga, les dix villes choisies sont les plus importantes et l'essor démographique qu'elles engendrent témoigne également de leur dynamisme économique. Les études économiques effectuées préalablement à la formulation du programme ont montré que les dix villes retenues sont des villes qui, du fait de leur fiscalité dynamique et de leur capacité de gestion, sont capables de générer des ressources financières nécessaires à la constitution des fonds propres prévus dans le schéma de financement.

3) La position géographique

La position stratégique de certaines villes (villes frontalières) a constitué un élément déterminant dans le choix de ces dernières : Pô, Banfora, Dori, Gaoua, Ouahigouya.

III. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT DE DIX VILLES MOYENNES

A. Objectifs généraux.

Le programme de développement des dix villes moyennes vise :

- Le rééquilibrage spatial par la consolidation du processus de décentralisation sur le plan économique interne et par l'atténuation des migrations internationales ;
- Le Développement urbain et régional;
- La contribution à la réalisation des objectifs macro-économiques et sociaux du premier Plan Quinquennal de développement Populaire, dans la mesure où le programme des villes moyennes intègre des projets jusqu'à présent sans financement mais inscrits au Plan.

B. Objectifs sectoriels.

Le programme se structure en une aire d'influence des objectifs sectoriels du premier plan quinquennal de développement populaire en vue de faciliter son exécution et son suivi par les différents Ministères techniques.

Ces objectifs sectoriels sont :

- L'équipement des villes (adduction d'eau, d'électricité, voies de communications);
- La transformation de la production agricole et de l'élevage;
- La création d'emplois à travers la redynamisation de l'économie régionale;
- L'accroissement des revenus à travers un vaste programme de création de petites et moyennes entreprises (PME);
- Une meilleure maîtrise de la politique frontalière, maîtrise des flux migratoires, régionalisation.

IV. CONTENU DU PROGRAMME

Pour atteindre les objectifs ci-dessus, le programme de développement des dix villes moyennes est structuré en quatre sous-programmes :

A. Infrastructure urbaine.

Ce sous-programme vise essentiellement le soutien à la production à travers l'équipement des villes en eau, électricité, marché central, abattoir, voirie.

B. Les logements dans la villes.

L'aménagement des villes par des opérations de lotissement mettant fin à leur croissance spontanée et à la désarticulation des fonctions urbaines. Ce sous-programme sera soutenu par des mesures d'accompagnement telles que le crédit aux ménages et aux opérateurs économiques pour l'acquisition des parcelles.

C. La création et le renforcement de la P.M.E.

Ce sous-programme vise la création et le renforcement des structures de production telle que les Petites et Moyennes Entreprises (P.M.E.) par l'organisation et le réaménagement du système de crédit.

D. L'appui à la gestion urbaine.

Ce sous-programme vise en priorité la formation à la gestion urbaine, base indispensable pour assurer le passage de la ville moyenne de son stade actuel de développement à un autre qualitativement plus élevé.

V. LE FINANCEMENT DU PROGRAMME.

A. Le critère de financement.

Le programme d'investissement des dix villes moyennes comprend environ cent-soixante projets identifiés dans les diverses villes. Ces projets ont typifié les besoins exprimés par les responsables de l'administration des villes intéressées et les opérateurs économiques

Le tableau n°1 illustre ces projets : selon les sous-programmes on retrouve les projets suivants :

Tableau n°1 : CRITERE DE FINANCEMENT DU PROGRAMME.

% Récupération des investissements	à 100%	40 à 60%	Non récupérable
Type d'investissement	. Electricité, eau . Communications . P.M.E. . Lotissement	. Marché Central . Abattoir . Gare routière . Champs des sports	. Voirie . Caniveaux . Gestion urbaine
Mode de financement	. Crédit souple à long terme . Fonds des régions . Opérateurs économiques	. Fonds locaux . Investissement humain . Crédit . Donation 50-75%	. Fonds propres et IH (0 à 25%) . Donation
Entretien	. Les régions . Les opérateurs économiques	. La commune	. Commune . Province.

B. Le Schéma de financement.

Le coût initial du programme s'élevait à environ huit milliards de francs CFA. Suite aux concertations pour la confirmation ou la non rétention de certains projets, avec les Ministères et les collectivités locales, le nouveau montant est de 16,5 milliards de F.CFA soit environ 52,4 millions de dollars. Cette nouvelle enveloppe se ventile comme suit :

a) selon les quatres sous-programmes :

-infrastructure urbaine	: 5 267,15 millions de F CFA
-crédit au logement	: 3 229,18 millions de F CFA
-Création et renforcement PME	: 3 974,815 millions de F CFA
-gestion urbaine	: 551,154 millions de F CFA
-imprévu 5%	: 651,198 millions de F CFA
-fonctionnement du programme 20% des investissements	: 2 734,683 millions de F CFA

b) Selon les quatres sous-programmes et par ville (en millions de F.CFA)

Villes Moyennes	Programme				Total de la ville
	Infrast. Urbaine	Crédit au logement	P.M.E	Gestion Urbaine	
Tenkodogo	498,3	201,2	177	17,9	894,4
Koudougou	449,5	774,2	879,17	17,9	2 120,77
Pô	334,8	122,5	46,0	17,9	521,2
Ouahigouya	645,8	404,5	868,253	17,9	1 936,453
Kaya	416,7	201,2	209,9	17,9	845,7
Fada	497,2	375,0	381,29	17,9	1 271,39
Banfora	471,0	402,5	322,4	17,9	1 213,8
Gaoua	449,71	-	358,38	52,49	860,58
Dori	1 065,44	375,08	201,9	349,964	1 992,384
Dedougou	428,7	375,0	530,522	23,4	1 357,622
TOTAL	5 257,15	3 231,18	3 975,092	551,154	13 014,299

C. Le mode de financement.

Le financement du programme devra en principe se faire selon deux axes, à savoir par ville et par sous-programme. Cependant, des discussions sont en cours avec les bailleurs de fonds intéressés au programme pour d'autres formes de financement, à savoir par secteur et par position géographique des interventions des bailleurs de fonds.

Le mode de financement s'établit comme suit :

- Fonds propres : 23,9% (efforts des communes)
soit 3 114,298 F CFA
- Dons : 28,2% (relations bilatérales, ONG)
soit 3 644,003 F CFA
- Crédits : 47,9% (bailleurs de fonds sur 40 ans
avec un différé de 10 ans)
soit un montant de 6 233,848 F CFA.

Les bailleurs de fonds suivants ont montré un grand intérêt pour le programme : la République Fédérale d'Allemagne (GTZ), les

Pays-Bas, la France, le Japon, la Corée du Sud, la Suisse, le Canada, la Banque Mondiale, les Etats-Unis d'Amérique, l'Italie.

VI. LA STRUCTURE DE GESTION DU PROGRAMME.

A. Au niveau National :

Il est prévu une direction nationale du programme de développement des villes moyennes. Elle sera chargée de :

- Gérer le programme dans son ensemble,
- Coordonner l'action des différents intervenants,
- Assurer le suivi technique et financier du programme.

Elle sera placée sous la tutelle d'un conseil d'administration composé de :

- Ministre du Plan et de la Coopération (Président),
- Ministre de la Promotion Economique (Membre),
- Ministre de l'Administration Territoriale (Membre),
- Ministre de l'Equipeement (Membre),
- Ministre des Finances (Membre),
- Secrétariat d'Etat à l'Urbanisme (Membre).

B. Au niveau Régional :

A ce niveau, il est prévu un comité de gestion composé de :

- Le Préfet-Maire ou le Haut Commissaire (Président),
- Les Directeurs des Services Décentralisés des Ministères Techniques,
- Les délégués des structures populaires,
- Le délégué des associations professionnelles,
- Le Directeur Provincial des Domaines,
- Le Trésorier Départemental.

Ce Comité sera chargé de :

- Gérer le programme de la région,
- Coordonner les différentes actions du programme,
- Assurer le suivi technique et financier du programme.

Le programme des villes moyennes se propose de servir le monde rural au lieu de l'asphyxier, de rompre la contradiction ville-campagne. C'est aussi un des instruments privilégiés pour la mise en place d'une politique opérationnelle d'aménagement du territoire. Il est cohérent avec le renforcement des structures de planification et de régionalisation et joue le rôle de courroie de transmission des politiques de gestion et des orientations contenues dans le Plan Quinquennal de Développement Populaire; enfin, il améliore les échanges des villes frontalières du Burkina avec les pays voisins, tout en augmentant les bénéfices en faveur du Burkina Faso.

Comment mettre en oeuvre un système approprié de ramassage des ordures ménagères ?

Petit guide pratique à l'intention des collectivités locales, organisations non gouvernementales et responsables d'associations de quartier

Eveline WAAS

Introduction:

Ce guide est conçu de manière à donner des éléments aux initiateurs d'une action lançant un système approprié de collecte de déchets ménager, qu'il s'agisse des collectivités locales, des organisations non gouvernementales ou de groupes de quartier. Il leur donnera, espérons-nous, quelques réponses face aux questions que poseront certainement les autorités, les bailleurs de fonds et la population des quartiers concernés. Ce guide essaie de donner une série de données et d'arguments qui pourront aider à convaincre les uns et les autres de la faisabilité et de la nécessité de monter ce type de système de ramassage.

Ce guide se base sur une expérience concrète de système alternatif de collecte de déchets, monté avec l'appui de la MAETUR-ARAN dans un quartier périphérique de Douala, dans la zone Nylon à Dibom II, auparavant desservi par aucun service officiel de ramassage des ordures. Il a pu voir le jour grâce à la collaboration des habitants et des groupes de quartier - en particulier, l'Animation, la Coopérative de Jeunes et la Caisse Populaire, nous les remercions cordialement. Malgré toutes les difficultés dont certains persistent jusqu'à ce jour, ils ont fait fonctionner leur système de ramassage alternatif pour de meilleures conditions de vie..

Qu'est-ce que c'est qu'un système de ramassage des ordures ?

Un système de ramassage des ordures ménagères concerne le stockage et l'évacuation des déchets produits par les ménages et ceci aussi bien au niveau de la maison qu'au niveau du quartier vers une destination finale où elles sont éliminées du circuit de nuisances.

Le ramassage conventionnel des ordures ménagères

Les moyens conventionnels utilisés pour le ramassage des ordures sont:

- La poubelle qui est remplie dans la maison, est posée devant la porte les jours indiqués du passage du camion de la société chargée du ramassage.
- Le camion fait du porte-à-porte jusqu'au remplissage complet. Il s'en va à la décharge pour vider et continue son circuit de ramassage.
- Dans les quartiers moins bien accessibles, à cause du mauvais état des routes ou de leur inexistence, la société de ramassage pose des grandes bennes de 9 à 14 m³, sur une dalle en béton. Ces bennes se situent en général en périphérie de ces quartiers. Les ménages, la plupart du temps les femmes ou les filles, viennent y déverser leur récipient contenant les ordures.
- Un camion spécial vient en moyenne tous le deux ou trois jours y déposer une benne vide et charger la benne pleine pour la déverser à la décharge.

Le problème essentiel du ramassage des ordures est donc celui de l'évacuation et du transport vers une destination finale, celle-ci est le plus souvent une décharge dans les pays en développement.

Le coût du ramassage des ordures pour les collectivités locales

Le système de ramassage des déchets est en général défini par l'autorité locale qui soit l'effectue elle-même, soit le donne pour exécution à une société spécialisée en la matière.

Le contrat entre ces partenaires définit les circuits de ramassage, les différents types de camions utilisés, la fréquence de ramassage et le lieu de déversement final. A ce contrat correspondent donc des tâches qui ont un coût. Celui-ci est pris en charge par les contribuables, moyennant le paiement de taxes et d'autres ressources de la collectivité locale. Le poste budgétaire du ramassage des ordures est souvent un des plus importants dans les budget des communes urbanisées.

Les moyens conventionnels de ramassage mis en oeuvre, décrit ci-dessus, sont très coûteux. Dans la majorité des villes des pays en développement et en particulier en Afrique, seule une partie des quartiers peut être desservie de manière satisfaisante, parce que les ressources disponibles ne permettent pas l'accessibilité de tous les quartiers et une couverture totale par un service de ramassage. Le plus souvent, ce sont encore une fois les quartiers pauvres qui souffrent le plus de l'absence de ce service.

L'exemple de la Communauté Urbaine de Douala est parlant: Alors que 1710,1 mio. FCFA par an sont consacrés au ramassage des ordures, effectué par une société privée avec des moyens conventionnels, parallèlement l'étude des quartiers pauvres montre que 90% des déchets non-collectés globalement à Douala se situent dans ces zones. (source: Rapport fait pour la Banque Mondiale par Motor Columbus: Etude sur la gestion du secteur de l'assainissement et du recyclage des déchets, mai 1987)

Un système approprié de ramassage des ordures ménagères

Afin de faire bénéficier ces quartiers, jusqu'alors laissés pour compte, d'un système de ramassage des ordures qui atteigne le même niveau de service que dans les quartiers résidentiels, la mise en oeuvre d'idées nouvelles utilisant des technologies moins coûteuses s'avère nécessaire, le contexte économique général ne permettant pas ou plus d'autres solutions.

Le système de ramassage d'ordures que nous avons appelé approprié peut se qualifier de telle manière, puis que

- il est complémentaire au système de ramassage des ordures conventionnel,

- il est adapté au contexte économique actuel de ressources restreintes,
- il favorise la création d'emplois, et
- il s'inscrit dans la tendance de la responsabilisation des citoyens vis-à-vis de l'environnement urbain et de la privatisation progressive des services.

Il s'agit d'un système de ramassage simple effectué de maison en maison par des équipes de deux ramasseurs, munis d'un pousse. Chaque ménage doit s'équiper avec une poubelle, artisanale ou non, munie de poignées et si possible avec un couvercle pour des raisons d'hygiène.

Les ramasseurs vident les poubelles des ménages dans le pousse, jusqu'au remplissage complet du récipient. Le pousse est à son tour vidé dans la benne publique située de manière accessible aux ramasseurs. Les bennes sont prises en charge comme dans le système conventionnel décrit ci-dessus, par la grande société de ramassage et les déchets évacués vers la décharge.

Chaque fin du mois une taxe est payée par chaque ménage. Celle-ci est recouvrée, soit directement par un agent de la collectivité locale ou une personne du quartier habilitée, soit indirectement, donc inclus dans une autre taxe ou impôt perçu par la collectivité locale.

La particularité de ce système de collecte est le fait qu'une relation directe est établie entre le producteur de nuisances - le ménage - et un service pour l'évacuation de cette pollution - la collecte des déchets. Cette relation directe s'établit d'ailleurs non seulement par la participation des habitants au coût, mais également par une sensibilisation aux problèmes de santé et d'hygiène et de connaissance du fonctionnement, notamment financier, des collectivités locales.

Ce système est particulièrement adapté aux quartiers inaccessibles pour les grands camions et jusqu'alors non desservis, puisque les ramasseurs avec poussettes peuvent accéder à tous les ménages, mais il est également envisageable pour des quartiers lotissés accessibles où une réduction des coûts de ramassage est souhaitée.

Pourquoi un nouveau système de ramassage ?

Les objectifs de la mise en oeuvre d'un système approprié de ramassage des ordures sont multiples, voici les arguments que vous pouvez utiliser:

L'amélioration des conditions de santé et d'hygiène dans les quartiers périphériques

Une grande partie des maladies dans les quartiers défavorisés des villes africaines est due à l'environnement et aux conditions d'habitat. Pour améliorer ces conditions de vie, il faut donc nécessairement agir sur le milieu et pratiquer une prévention des maladies et non pas une médecine curative seulement. Les mesures d'assainissement, notamment le ramassage des ordures ménagères, font partie de cette prévention.

Les ordures ménagères sont à l'origine de maladies telles que diarrées et parasitoses et constituent des nids pour des vecteurs de maladies, tels que rongeurs, mouches et moustiques. Les déchets attirent également les animaux domestiques errants, tels que chiens, chats, moutons et cochons qui peuvent également transmettre des maladies à leur contact.

Le stockage hygiénique des déchets dans une poubelle et l'enlèvement régulier contribuent donc à l'amélioration des conditions de santé des populations. La mise en oeuvre d'un système de ramassage des ordures de porte-à-porte dans les quartiers défavorisé peut y contribuer.

Un élément non négligeable pour la population et un effet direct de la mise en oeuvre d'un système de ramassage de porte-à-porte est la diminution des dépenses pour des médicaments et la santé en général suite à l'amélioration des conditions de vie.

Réduction des coûts du système de ramassage pour les collectivités locales

La desserte d'un quartier par un système de ramassage de porte-à-porte avec les moyens conventionnels de camions spécialisés revient très cher. De ce fait, une extension vers les quartiers périphérique d'un tel système n'est pas envisageable. Le recours au système de bennes combiné avec des ramasseurs équipés de pousses est nettement meilleur marché.

Actuellement la Communauté Urbaine de Douala consacre environ 65% du budget annuel du ramassage à la composante porte-à-porte par des camions spécialisé, alors que les 30 % consacré au système de ramassage avec bennes dessert une population beaucoup plus nombreuse.

L'introduction d'un système de bennes combiné avec des ramasseurs équipés de poussettes représente donc une élévation considérable du niveau de service pour les populations jusqu'alors défavorisées à un coût réduit.

L'extension du système de ramassage avec la méthode proposée coûte environ 1,5 mio de FCFA pour un quartier de 10000 habitants, ce qui ne représente même pas 1 % du budget annuel de la Communauté Urbaine de Douala pour le ramassage actuellement effectué avec les moyens conventionnels.

Création d'emplois et augmentation des revenus

L'utilisation de technologies simples intensives en main d'oeuvre permet de créer des emplois. Dans la conjoncture actuelle, il est plus opportun d'opter pour l'exploitation des ressources disponibles dans le pays - de la main d'oeuvre - plutôt que pour l'importation de matériel coûteux qui, en plus, posera des problèmes d'entretien. On peut compter la création de six emplois pour un quartier de 10000 habitants, pas trop difficilement accessible. L'exemple du quartier Nylon de Douala illustre l'intérêt d'une telle action, avec 250000 habitants, il permettrait de créer à lui seul environ 150 emplois par une couverture totale.

En proposant l'équipement avec des poubelles artisanales (un fût coupé au milieu avec des poignées) à un prix modique pour tous les ménages desservis, cela permet également d'augmenter le chiffre d'affaires des menuisiers métalliques, installés dans ces mêmes quartiers. D'autre part, en utilisant des fûts de récupération, on contribue à la réduction du coût de la poubelle et le recyclage des déchets pour la protection de l'environnement.

Responsabilisation des habitants envers la gestion de l'environnement urbain

L'apprentissage de la gestion de l'environnement urbain ne se fait que progressivement et le changement des habitudes une fois prises est lente. Une campagne de sensibilisation parallèle est indispensable pour expliquer la raison d'être d'un système nouveau de collecte des ordures ménagères. Les avantages en sont indéniables pour la collectivité et doivent être expliqués aux habitants - réduction des risques de santé - diminution des dépenses pour des médicaments - allègement du travail des femmes, etc...

La responsabilisation ne se situe pas seulement par rapport à l'espace environnant, mais également vis-à-vis de la communauté en permettant la création d'un certain nombre d'emplois auxquels ils contribueront par l'acquiescement de taxes.

Le paiement d'un système de ramassage approprié se fera donc par le recouvrement des coûts auprès des habitants concernés. Ainsi s'établit aussi une liaison directe entre le service rendu d'évacuation de déchets et la source de production de nuisances, la consommation du ménage.

Qui sont les partenaires d'un système de ramassage ?

Les deux partenaires principaux sont la collectivité locale d'une part et les habitants d'autre part. Chacun se subdivise en plusieurs autres services ou groupes concernés par le système de ramassage des déchets. La collaboration, la transparence et l'information des tous sont indispensables pour le bon fonctionnement. La définition claire des responsabilités et tâches qui y sont liées, est également primordial.

La collectivité locale

Au sein de la collectivité locale organisé différemment selon les villes et les pays, ce sont en général les services techniques s'occupant de l'assainissement et les services financiers gérant les taxes directes, qui sont concernés.

Les habitants du quartier

Au sein des habitants du quartier concerné, il est important de travailler avec tous les groupes, associations d'hommes, de femmes et jeunes ou enfants, notables ou représentants de partis ou organisations ayant une influence sur la vie du quartier. Ce n'est qu'en touchant tous les acteurs importants qu'une adhésion de tous à un nouveau système de ramassage peut être gagnée.

Les institutions de collecte de déchets

Le troisième partenaire important est la société, la coopérative ou le groupement chargé du nouveau ramassage des déchets. Cette institution doit trouver l'assentiment de deux autres partenaires. Ces devoirs et droits doivent être fixés clairement dans un contrat approuvé aussi bien par la collectivité locale que les représentants du quartier.

Dans la même catégorie de partenaires se situe également la société qui effectue la collecte de déchets avec les moyens conventionnels. Une bonne articulation des deux systèmes sont indispensables pour la continuité du fonctionnement.

Les "sensibilisateurs"...

La sensibilisation des habitants du quartier pour l'adhésion au nouveau système de ramassage est essentielle. Elle doit être faite par la collectivité locale qui est maître d'oeuvre, l'institution de ramassage, ainsi que des représentants choisis du quartier qui doivent l'appuyer. La collectivité locale doit également faire appel à d'autres institutions officielles telles que les services d'hygiène, de santé et écoles. Pour renforcer son efficacité, elle peut engager une institution spécialisée de communication pour ce genre de campagnes d'information, qui pourra être une organisation non gouvernementale ou une société privée.

Comment mettre en oeuvre un système approprié de collecte de déchets ?

La mise en oeuvre d'un nouveau système de ramassage doit procéder par étapes.

L'identification des partenaires

L'identification soigneuse des partenaires, leur rôles actuel et futur et l'analyse de leurs responsabilités et intérêts par rapport au nouveau système de ramassage est un premier pas. On a avantage à lister les différents partenaires en un tableau et de mettre en colonnes leurs attributions et attitudes en faveur ou à l'encontre du nouveau système. Ce tableau permettra de développer une argumentation pour convaincre les uns et les autres d'adhérer au nouveau système de collecte des déchets ménagères.

Des entretiens, des interviews, des questionnaires...

Une série d'entretiens doivent être menés avec les divers partenaires en leur décrivant les intentions, les objectifs et le fonctionnement du nouveau système de ramassage. (Pour faciliter votre présentation vous pouvez utiliser la documentation et le matériel audio-visuel existants sur l'expérience menée à Nylon-Douala disponible à la MAETUR-ARAN.)

On a intérêt de noter les réactions libres de tous les partenaires interrogés pour intégrer les détails dans le système de ramassage afin de le réadapter au contexte particulier du quartier concerné. De cette manière l'action qui va être menée reflétera l'opinion de tous.

Tentez dès le départ d'instaurer un système d'échange d'information avec tous les partenaires pour qu'ils se sentent réellement concernés par l'action.

Analyse du quartier, des données indispensables...

Parallèlement vous devez mener une analyse du quartier concerné et rassembler les données nécessaires à l'évaluation du nombre de personnes qui seront employées, la quantité de matériel et d'équipement et donc le budget.

Vous trouverez en général ce type de données au service régional de l'urbanisme ou de l'habitat de votre commune, sinon vous ferez une évaluation sommaire sur le terrain.

Les données à rassembler sont les suivantes:

- définir le type de quartier: s'agit-il d'un quartier résidentiel, d'habitat ancien, d'un quartier moderne, d'habitat spontané, d'un bidonville etc. ?
- la surface du quartier et le type d'accessibilité (rue goudronnée ou non, pistes praticable, quand ?...)
- s'il existe un plan du quartier à un échelle adéquate afin de visualiser les voies de desserte et les îlots d'habitation, sinon chercher à en confectionner un avec l'aide des habitants
- le nombre d'habitants du quartier ou le nombre de ménages (avec une indication du nombre moyen de personnes par ménage)
- le niveau de revenus: les types de quartier et d'habitat vous donneront des indications sur le revenu moyen représentatif des modes de consommation et donc des ordures jetés. Cette donnée permettra également de voir le taux de recouvrement de coût applicable à la population, bien que le coût de fonctionnement impose des taux minimaux.
- les types d'ordures: l'observation sur le terrain est intéressante pour savoir ce que les gens jettent. Le dicton "montre-moi ta poubelle et je te dirai qui tu es ..." s'applique parfaitement. Cette connaissance est importante parce que tous les ordures ne pèsent pas le même poids, ne représentent pas le même volume ou densité.
- l'analyse de la gestion actuelle des ordures: comment se fait le stockage, le type de récipient ou poubelle utilisé pour le stockage, combien de temps garde-t-on les déchets dans la maison, comment et par qui se fait l'évacuation des ordures de la maison, quel est le mode de transport: à pied, brouette, charrette, camion..., y a-t-il des dépôts intermédiaires avant que la société chargée du ramassage vient enlever les déchets: des bennes (combien et où), des décharges sauvages..., quel est la fréquence d'enlèvement des ordures ménagères par la société officiellement chargée de cette tâche... ? Autant de questions auxquelles ils faut répondre, le plus précisément possible.

Formulation du projet du nouveau système de ramassage

Combien de déchets par jour ?

Évaluation de la quantité journalière d'ordures à évacuer par jour en poids et en volume: La quantité d'ordures totale produite par le quartier se calcule en multipliant le nombre d'habitants par la quantité journalière d'ordures produites.

Comme il est difficile de faire une enquête exhaustive pour peser un échantillon représentatif de poubelles, on peut se tenir aux chiffres suivants qui sont des moyennes acceptables pour des villes africaines:

- quartier riche: 1200 - 1400 g par jour par habitant
- quartier moyen: 850 - 950 g par jour par habitant
- quartier défavorisé: 500 - 600 g par jour par habitant

La quantité d'ordures en poids reflète le mode de vie plus ou moins consommateur des habitants. Un quartier riche produit plus de déchet par tête d'habitant qu'un quartier défavorisé.

Exemple d'un quartier défavorisé de 7000 habitants, appelé Sandoga:

$$7000 \times 550 \text{ g} = 3850000 \text{ g} = 3850 \text{ kg} = 3 \text{ t } 850 \text{ kg}$$

Cette quantité journalière de déchets produits par le quartier est importante pour calculer le volume qui déterminera le nombre de poushes d'une part et le nombre de bennes nécessaires d'autre part.

La conversion du poids vers le volume dépend de la densité des ordures. Celle-ci se détermine essentiellement par la nature des déchets que l'on y rencontre. Comme les déchets organiques que l'on trouve en majorité dans les quartiers défavorisés pèsent plus lourds par rapport au volume qu'ils représentent, ils ont une densité supérieure aux déchets des quartiers riches qui contiennent beaucoup d'emballages encombrants mais moins pesants.

Les chiffres moyens applicables pour le calcul du volume dans les villes africaines sont les suivants:

- quartier riche: 470 kg par m³
- quartier moyen: 500 kg par m³
- quartier défavorisé: 530 kg par m³

Exemple de même quartier défavorisé:

$$3850 \text{ kg} : 530 \text{ kg} = 7,26 \text{ m}^3$$

Sachons dès maintenant qu'un pousse équipé d'un récipient peut environ contenir 1 m³ d'ordures et que les bennes habituelles varient entre 9 et 14 m³.

Exemple du quartier Sandoga:

Il faudra donc remplir un peu plus de 7 fois le ou les poussets pour évacuer toutes les ordures du quartier. Une benne de 14 m³ se remplira en deux jours et devra donc être changée à cette fréquence par la société de ramassage motorisée.

Combien de temps cela prend pour combien de personnes ?

Évaluation du temps de parcours par les ramasseurs et des nombres de ménages desservis par jour: La meilleure manière d'évaluer ces données est d'aller sur le terrain et de mesurer le temps nécessaire pour parcourir le quartier. Il faut auparavant se procurer un plan détaillé et réfléchir sur la manière la plus rationnelle de passer devant toutes les maisons en couvrant le moins de distance.

Une fois le temps de parcours connu, il faut y ajouter les arrêts nécessaires pour le versement des poubelles dans le pousset et le déchargement du pousset dans la benne.

Exemple du quartier Sandoga:

<i>Temps de parcours:</i>	<i>120 min.</i>
<i>700 ménages x 2 min d'arrêt, vidange poubelle:</i>	<i>1400 min.</i>
<i>7 arrêts pour déversements bennes à 10 min.:</i>	<i>70 min.</i>
<i>Total:</i>	<i>1590 min. = 26 h</i>
<i>30 min.</i>	

Combien de personnes peut-on employer ?

Calcul du nombre d'emplois à créer pour le quartier: Il faut mettre ensemble la quantité d'ordures produite par jour et le temps de travail évalué pour conclure sur le nombre d'emplois à créer. Maintenant s'agit-il de trouver une adéquation entre ces deux grandeurs auxquels correspond un certain nombre d'équipe de 2 ramasseurs équipés d'un pousset qui travaillent ensemble.

Reprenons l'exemple de notre quartier:

La quantité d'ordures produite est de 3850 kg soit 7,26 m³, donc environ 8 tours de poussets en comptant largement. Le temps de travail vu l'étendue et le nombre de ménages du quartier est de 1590 min. soit 26 h 30 min.

Il est humainement impossible qu'une équipe de deux personnes n'arrive au bout de ce travail.

Pour 2 équipes de 2 personnes, on calcule: $8 : 2 = 4$ tours, $1590 : 2 = 795$ min., ils devraient faire chacune 4 tours de pousses en travaillant 13 h 15 min. par jour, ce qui est un horaire très dur.

Pour 3 équipes de 2 personnes, on calcule: $8 : 3 = 2,6$ tours, $1590 : 3 = 530$ min., ils devraient faire chacune un peu plus que deux tours et demi en travaillant 8 h 50 min. par jour, ceci semble un horaire acceptable.

Pour 4 équipes de 2 personnes, on calcule: $8 : 4 = 2$, $1590 : 4 = 397$ min., ils devraient faire chacune 2 tours en travaillant un peu plus que 6,5 heures et demie par jour.

Face à ces chiffres, nous garderons le scénario qui semble le plus acceptable tenant compte du nombre d'emplois que nous souhaitons créer et par rapport aux salaires que nous voulons et pouvons payer vu les ressources financières. Nous conseillons également le recrutement d'une personnes à mi-temps, de préférence quelqu'un qui ait des notions en comptabilité pour suivre l'action sur le plan financier.

Dans notre exemple du quartier Sandoga, ce sont les scénarios avec trois ou quatre équipes de deux personnes, plus l'engagement d'un comptable à mi temps, qui sont provisoirement retenus.

Avec quoi faut-il s'équiper ?

Calcul du matériel et de l'équipement nécessaires pour le ramassage: Pour chaque équipe de ramasseurs, il faut 1 pousse avec récipient fabriqué artisanalement d'environ 1 m³, 2 fourches, 2 pelles, des habits de travail, gants et bottes.

En ce qui concerne les bennes, on compte un rythme de vidange idéal de deux à trois jours, mais le plus souvent on attend simplement le remplissage complet pour les remplacer

En reprenant notre quartier exemple, avec une production journalière de 7,26 m³ d'ordures ménagères une benne de 14 m³ se remplit tous les deux jours. Si l'on veut raccourcir le temps de parcours des ramasseurs, 2 bennes peuvent être posées aux extrémités du quartier qui seront vidées tous les 4 jours.

Combien coûte ce nouveau système de ramassage ?

Les coûts unitaires

Ci - dessous vous trouverez les coûts unitaires estimatifs du budget (basé sur l'expérience de Nylon Douala) qui seront à réadapter au contexte local:

	en FCFA (valeur 1988, à Douala)
Matériel de ramassage:	
- Pousse	45000
- Récipient dans poussettes	10000
- Pelle	3000
- Fourche	12000
- Matériel divers	5000
- Habit de travail, gants, bottes (1 pers.)	25000
Location d'un local (loyer mensuel)	20000
Salaires:	
- Salaire mensuel pour un ramasseur travaillant 6 heures et demie par jour	30000
- Salaire mensuel pour un ramasseur travaillant 8 heures 50 min par jour	40000
- Salaire d'un comptable à mi-temps	30000

Il faudrait également prévoir une benne d'ordures de 14 m³, celle-ci devrait être mise à disposition de la commune ou municipalité. Une benne de fabrication industrielle locale coûtait environ 1'200'000 FCFA en 1988 à Douala. Là également, il faut probablement chercher des solutions moins onéreuses, fabrication artisanale ou compostage... A vous d'imaginer et d'adapter à votre contexte !

Le tableau suivant montre à l'exemple de notre quartier les coûts annuels pour le montage d'un système de ramassage alternatif. Nous avons fait figurer les dépenses aussi bien pour la solution de trois équipes que celle de quatre équipes, chaque fois de deux ramasseurs, plus dans les deux cas un comptable à mi-temps.

Coûts annuels		3 équipes	4 équipes
<i>Investissement:</i>			
<i>Pousses+réceptient</i>	55 000	165 000	220 000
<i>Matériel divers</i>	20 000	60 000	80 000
<i>Habits de travail</i>	25 000	75 000	100 000
<i>Sous-total</i>		300 000	400 000
<i>Amortissement (33%)</i>		99 000	132 000
<i>Total matériel</i>		399 000	532 000
<i>Location local</i>		240 000	240 000
<i>Salaires</i>		3 240 000	3 240 000
<i>Total coût annuel</i>		3 879 000	4 012 000
<i>Coût annuel du service par ménage</i>		5 541	5 731
<i>Coût mensuel du service par ménage</i>		462	478

Pour l'exemple du quartier Sandoga, on observe que les coûts sont sensiblement les mêmes pour la création de 6,5 ou 8,5 emplois. Le coût mensuel par ménage varie de 462 à 478 FCFA y incluant les salaires, le coût pour l'amortissement du matériel pour une durée de vie de trois ans, ainsi que la location d'un local pour l'entreposage du matériel.

Combien va-t-on dépenser dans combien de temps ?

L'élaboration d'un budget annuel et d'un échéancier des entrées et sorties, est le pas suivant pour prévoir les recettes et les dépenses. Cet échéancier n'est qu'une prévision et un guide qui doit être réajusté au fur et à mesure de la mise en oeuvre du système de ramassage.

Budgets annuels pour le ramassage à Sandoga:

Budget pour 3 équipes de ramasseurs:

1ère année/mois	0	1	2	3	4	5	6
Entrées	1 170 000	934 400	776 000	683 400	656 600	605 600	554 600
Ménages		64 400	131 600	197 400	263 200	329 000	329 000
Prêt	1 170 000						
Caisse		870 000	644 400	486 000	393 400	276 600	225 600
Sorties	300 000	290 000	290 000	290 000	380 000	380 000	380 000
Total matériel	300 000						
Location local		20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
Salaires		270 000	270 000	270 000	270 000	270 000	270 000
Remboursement					90 000	90 000	90 000
Reste à rembourser					1 080 000	990 000	900 000
Solde	870 000	644 400	486 000	393 400	276 600	225 600	174 600
1ère année/mois	7	8	9	10	11	12	
Entrées	503 600	452 600	401 600	390 600	379 600	368 600	
Ménages	329 000	329 000	329 000	329 000	329 000	329 000	
Prêt							
Caisse	174 600	123 600	72 600	61 600	50 600	39 600	
Sorties	380 000	380 000	340 000	340 000	340 000	340 000	
Total matériel							
Location local	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	
Salaires	270 000	270 000	270 000	270 000	270 000	270 000	
Remboursement	90 000	90 000	50 000	50 000	50 000	50 000	
Reste à rembourser	810 000	720 000	670 000	620 000	570 000	520 000	
Solde	123 600	72 600	61 600	50 600	39 600	28 600	

En colonnes, nous trouvons les mois de l'année. Nous commençons par le mois 0, où le tout est mis en place sous forme d'un prêt permettant de préfinancer l'achat du matériel et une caisse de départ pour trois mois de fonctionnement du système de ramassage (290 000 F CFA/mois pour 3 ou 4 équipes, les salaires et la location du local).

En lignes, nous trouvons le poste "Entrées", totalisant au départ, la somme du prêt. Les mois 1 à 12 les entrées sont la somme des taxes payés par les ménages et le solde en caisse du mois précédent.

Le poste "Ménages", concerne les taxes payés par les ménages pour le ramassage des ordures. Elle est de 470 Fcfa pour la création de 6,5 emplois et de 480 F pour la création de 8,5 emplois à Sandoga. Nous avons supposé une adhésion progressive au nouveau système de ramassage: le premier mois 20% de personnes, le deuxième 40 et ainsi de suite jusqu'au cinquième mois où la totalité des ménages devraient être adhérents.

Le poste "Prêt" permet de préfinancer l'achat du matériel et une caisse de départ pour trois mois de fonctionnement du système de ramassage (290 000 F CFA/mois pour 3 ou 4 équipes, les salaires et la location du local).

Le poste "Caisse" reprend le solde du mois précédent une fois toutes les dépenses effectuées.

Le poste "Sorties" totalise toutes les dépenses, soit les dépenses en matériel, la location d'un local, le paiement des salaires et les remboursement.

Pour le "Remboursement", nous avons choisi une somme dégressive qui nous semblait adéquate en fonction des ressources disponibles.

Le poste "Reste à rembourser" permet de voir constamment où en est le remboursement. Au bout d'une année, plus de la moitié du prêt est remboursée et permet d'amorcer une nouvelle opération.

Budget pour 4 équipes de ramasseurs:

1ère année/mois	0	1	2	3	4	5	6
Entrées	1 270 000	937 200	781 600	693 200	672 000	618 000	564 000
Ménages		67 200	134 400	201 600	268 800	336 000	336 000
Prêt	1 270 000						
Caisse		870 000	647 200	491 600	403 200	282 000	228 000
Sorties	400 000	290 000	290 000	290 000	390 000	390 000	390 000
Total matériel	400 000						
Location local		20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
Salaires		270 000	270 000	270 000	270 000	270 000	270 000
Remboursement					100 000	100 000	100 000
Reste à rembourser					1 113 000	1 013 000	913 000
Solde	870 000	647 200	491 600	403 200	282 000	228 000	174 000
1ère année/mois	7	8	9	10	11	12	
Entrées	510 000	456 000	402 000	388 000	374 000	360 000	
Ménages	336 000	336 000	336 000	336 000	336 000	336 000	
Prêt							
Caisse	174 000	120 000	66 000	52 000	38 000	24 000	
Sorties	390 000	390 000	350 000	350 000	350 000	350 000	
Total matériel							
Location local	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	
Salaires	270 000	270 000	270 000	270 000	270 000	270 000	
Remboursement	100 000	100 000	60 000	60 000	60 000	60 000	
Reste à rembourser	813 000	713 000	653 000	593 000	533 000	473 000	
Solde	120 000	66 000	52 000	38 000	24 000	10 000	

La viabilité du budget tel que prévu ci-dessus dans notre exemple n'est possible qu'avec un effort constant de sensibilisation auprès de la population pour faire adhérer les habitants au nouveau système de ramassage. C'est le recouvrement des taxes auprès de la population qui permet d'arriver à un équilibre budgétaire.

Mode de financement

Nous avons choisi le prêt sans intérêt comme mode de financement. En fait, il s'agit d'un prêt mis à disposition par un fonds de roulement qui permet de renouveler l'action dans d'autres quartiers. La condition de répliquabilité de l'action est la persuasion de la population pour une adhésion rapide au nouveau système de ramassage, donc le recouvrement des taxes, et, bien sûr, une gestion saine des fonds.

Du côté de l'autorité locale, on compte sur le financement de l'équipement lourd, à savoir la benne. A moins de la fabriquer de manière artisanale, beaucoup meilleur marché que les prix actuellement pratiqués pour les conteurs industriels, il est impossible de répercuter un tel coût sur des citoyens défavorisés.

Quand le nouveau système fonctionne...

Une fois tous les éléments techniques et financiers mis en place, une attention particulière doit être portée aux points suivants:

Concertation

La concertation entre les différents partenaires doit être faite avant le démarrage effective de l'action pour éviter des blocages. Une répartition claire des tâches entre les différents partenaire est une condition préalable pour le bon fonctionnement.

Articulation

La bonne articulation entre le système conventionnel et le nouveau système de collecte de déchets est primordial pour ne pas créer des ruptures de charges prolongées du transport des ordures et par conséquent des accumulation de mini-décharges au niveau des bennes.

Transparence financière

La transparence financière et la clarté de toutes les transactions d'argent, notamment qui paie qui à quel moment pour les taxes, les salaires, l'entretien, les remboursement etc., sont nécessaires pour que tous les partenaires aient une confiance dans le nouveau système.

Bonne gestion

La gestion financière régulière de l'action-test est le garant d'une replicabilité de l'action dans d'autres quartiers. La multiplication de ce système de ramassage nouveau permettra par la suite des économies substantielles dans les budgets globaux des collectivités locales.

Sensibilisation

La sensibilisation de la population est l'élément-clé pour le recouvrement régulier des taxes, sans lequel le système ne fonctionne pas. Elle doit être faite avant le démarrage de l'action est pendant celle-ci. Il nous semble qu'il vaut mieux compter sur la compréhension des habitants concernant le nouveau système de collecte des ordures et leur adhésion volontaire, plutôt que sur des sanctions. Une telle démarche de sensibilisation de la part de la collectivité locale sera certainement favorablement accueillie par les habitants.

Fiabilité

Pour le nouveau système de ramassage de porte-à-porte, il est primordial qu'il apparaisse comme fiable et régulier dans le quartier. Cette qualité peut être atteinte par une définition exacte du circuit et de la fréquence de ramassage dès le départ.

Annexes:

Fabrication de poubelles artisanales

L'action de ramassage de déchet peut être jumelée avec la promotion de vente de poubelles standards fabriqués artisanalement.

Il est relativement facile de se procurer des fûts de récupérations et du matériel en gros pour faire fabriquer par un menuisier métallique du quartier concernés des poubelles pour les ménages.

Les coûts basés sur l'expérience de Douala - Nylon sont les suivants:

- Matériel pour 100 poubelles (fûts, barres de fer cornières, baguettes de soudure, antirouille, peinture)	150000 FCFA
- Main d'oeuvre de fabrication artisanale pour 100 poubelles	50000 FCFA

Les poubelles sans couvercle peuvent être revendus pour 2500 FCFA avec un bénéfice de 500 FCFA. Ce bénéfice doit permettre de rembourser plus rapidement le prêt mis à disposition au départ par le fonds de roulement, ainsi une nouvelle action peut être mis en route.

Guide d'entretien avec les habitants pour un nouveau système de ramassage des déchets

1. Quelle est la personne interrogée:
chef de ménage
ménagère

2. Quel est votre adresse, quartier, numéro de parcelle ?

3. Combien de personnes vivent en permanence dans cette maison ?

4. Occupations professionnelles:
4.1. Combien de personnes travaillent dans le ménage?

4.2. Quelle sont leurs occupations ou professions ?

- 4.3. Est-ce qu'elles exercent leurs activité de façon permanente?

5. Quand on vous parle du problème des ordures ménagères, quelles sont vos réactions, les problèmes que vous rencontrez ?

6. Est-ce que vous seriez intéressé par un système de ramassage des ordures ménagères à domicile, c'est-à-dire un service de porte-à porte ?

7. Taxes:

7.1. Est-ce que vous payez une taxe de ramassage des ordures, combien est le montant ?

7.2. Quelle contribution mensuelle seriez-vous d'accord de donner pour payer un service de port-à-porte qui constitue une augmentation sensible du niveau de service ? Pouvez-vous expliquer votre raisonnement...

8. En vous proposant un tarif de 500 francs par mois, est-ce que cela vous semble

- beaucoup
- peu
- juste ce qu'il faut ?

9. Comment est-ce que vous souhaiteriez que le ramassage se déroule?

9.1. Quel horaire?

9.2. Quelle fréquence ?

9.3. Emplacement de la poubelle à ramasser (dans la maison, dans la cour, devant la clôture) ?

10. Comment entreposez-vous les ordures ménagères ?

10.1. A quel endroit de la maison ? (cuisine, cour, devant la porte...)

- 10.2. Dans quel récipient ? (sac, carton, seau en plastique, panier, fût métallique...)

11. Est-ce que vous seriez intéressé à l'équipement avec une poubelle standard avec couvercle, par exemple un fût métallique, et est-ce que vous seriez d'accord de l'acheter ?

12. Est-ce que vous avez des nuisances avec votre poubelle, telle que mouches, odeur, saleté, maladies des enfants ?

13. Comment vous débarrassez-vous de vos ordures

ménagères d'habitude ?

- 13.1. Combien de temps les gardez-vous à la maison, avant de les vider ?

- 13.2. Comment les transportez-vous ? Qui fait ce travail ?

- 13.3. A quel endroit les déposez-vous ? Combien de temps cela vous prend-il ?

14. Ramassage existant:

14.1. A quelle fréquence passent les camions de la société
chargée du ramassage ?

14.2. Par où, quelle route passe le camion exactement ?

14.3. Font-ils le travail à votre satisfaction ?

15. Quelles sont vos suggestions pour maintenir la propreté,
l'hygiène et la santé dans le quartier?

Fait à (lieu)

le (date)

Durée de l'entretien:

N° de l'entretien:

Nom de l'enquêteur:

Remarques de l'enquêteur:

LE DEVELOPPEMENT URBAIN FACE A LA MOBILITE SOCIO-ECONOMIQUE, AUX TRANSPORTS ET A LA COMMUNICATION EN AFRIQUE DE L'OUEST

WACKERMAN Gabriel
Professeur des Universités
(Alsace et Paris-Sorbonne)
Expert international

La mobilité relativement désordonnée -tant en ce qui concerne les déplacements de personnes que pour ce qui est des biens- caractérise à présent la vie de relations de l'Afrique de l'Ouest. Elle marque fortement les nouveaux rapports entre le milieu urbain et le monde rural.

A l'échelle de ce que l'on est convenu d'appeler les pôles de croissance, la maîtrise même du développement urbain est handicapée par les turbulences inhérentes aux mutations géopolitiques, socio-culturelles et économiques, sous-tendues par un mouvement technologique diffus. Celui-ci relève d'initiatives et de pressions telles que ni les articulations actuelles entre l'habitat, les activités et les transports ni les mesures réglementaires, coercitives ou incitatives, ne permettent de faire face aux exigences d'un aménagement efficace ou d'une orientation cohérente.

Les moyens de communication sociale, l'Ecole, les pressions associatives et publiques diverses contribuent dans un premier temps à déstructurer le tissu existant sans restructurer de façon efficace et moderne ni l'espace ni la société locale. Les enquêtes et sondages réalisés, les recherches menées dans plusieurs types de capitales et de villes soulèvent les principales facettes de la problématique posée, favorisent la compréhension des processus et comportements, révèlent des pesanteurs et des dynamiques ou des amorces de solutions, à la fois en matière de mobilité et de transports. Ils autorisent des comparaisons susceptibles de mieux faire ressortir les obstacles opposés par la mobilité, les transports et l'information à un déploiement quelque peu équilibré du tissu spatial.

I. LES TURBULENCES CULTURELLES.

L'approche urbaine que nous avons eu l'occasion d'entreprendre au cours de la décennie écoulée en Afrique de l'Ouest¹ a débouché sur une analyse des conditions et répercussions du fonctionnement spatial² en raison de la mobilité³ induite par l'urbanisation dite moderne. Ce mouvement surtout entraîné par les divers facteurs qui ont contribué au déclenchement du désenclavement

¹ Les investigations qui ont permis de réaliser la présente synthèse ont été effectuées dans le cadre d'une triple approche :

- Les recherches entreprises en notre Laboratoire de Recherches Internationales en Transport et Echanges (LARITE) pour le compte d'organismes tels que le Conseil International en sciences sociales de l'UNESCO pour l'étude du tourisme, l'Institut de transports que nous avons dirigé à l'Université de Haute-Alsace, l'ORSTOM lors d'une mission au Niger et de la CNUCED en vue de l'inventaire des besoins des Etats enclavés en matière de transport et de communication (période 1980-1988).
- La collaboration avec la Faculté des Sciences Economiques -ESSEC de l'Université de Ouagadougou : 3ème cycle de maîtrise (aménagement et transports), dirigés par le professeur J. Peyrega; celle-ci, outre la co-direction de mémoires de maîtrise, de DEA et de thèses -reprise en partie en ce qui concerne le doctorat après le décès de M. Peyrega- nous a conduit mainte fois sur le terrain lors de nos missions d'enseignement dans ce pays (période 1984-88).
- La direction de mémoires de D.E.S.S. à l'Université de Paris Sorbonne (D.E.S.S. "Transports, logistique et communication", dont nous sommes le co-directeur) et dont une partie est consacrée à l'Afrique en particulier, aux P.V.D. en général (depuis 1987).

² Orientations bibliographiques pratiques (travaux de l'auteur) G. Wackermann : "Transports et dépendances internationales des pays en voie de développement", dans "travaux et capacité de charge spatiale des pays en voie de développement", Publications de LARITE, série Tourisme, Vol. III, Mulhouse, 1987, 179p; "enclavement et mobilité en Afrique occidentale : l'exemple du Burkina Faso", dans "Afrique contemporaine", 140/1986, la Documentation Française, Paris pp. 24-39; "Le tourisme international", Coll. U, El. A. Colin, Paris, 1988, 272p.; "Das Genossen-schaftswesen und der Wender der ländlichen Gesellschaft in Burkina Faso", dans "Festschrift für Herrn Professor Dr. Sick", Géographisches Institut der Universität Freiburg i./Breisgau, Fribourg-en-Brisgau, 1990. Voir aussi le document interne à la CNUCED : "Le transport en transit des pays enclavés d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale", Projet d'assistance, Programme NU, Doc. RAF/78/038/1987/30p.

³ cf. G. Wackermann : "La mobilité", Encyclopaedia Universalis, Symposium 1990, pp. 1398-1412.

interne -psychologique et matériel- a bouleversé les habitudes sans toutefois modifier en profondeur les comportements.

A. Le choc des influences.

Contrairement aux apparences, la mobilité n'est pas essentiellement inhérente à l'introduction même des nouveaux moyens de transport, mais à l'influence des moyens de communication sociale que toutes les investigations -directes ou indirectes- que nous avons pu conduire sur place⁴ ont révélé décisive. A travers les études à vocation économique générale⁵ ou sectorielle⁶, ainsi que par le truchement de publications de portée d'ensemble⁷, il apparaît que bon nombre d'initiatives ou d'échecs découlent de projections d'images, voire de fantasmes inhérents à l'apport d'informations extérieures et d'actions de formation menées en pays africain, soit à l'école -tous degrés confondus- soit plus dans les mouvements associatifs, professionnels ou civiques. Radio et télévision semblent jouer un rôle plus important encore que la presse écrite depuis les années 1980, "ouvrant" des horizons multiples, relayant le cinéma qui s'est présenté quasiment en pionnier. Cette ambiance conjuguée a marqué mentalement les décideurs nationaux, régionaux ou locaux -politiques et socio-professionnels- plus que les institutions internationales spécialisées ou avant elles; Banque Mondiale, ONG, PNUD, se sont d'habitude greffés sur ces "acquis" à

⁴ Cf. Annexes, ainsi que l'enquête effectuée pour le Conseil International des Sciences Sociales (UNESCO) évoquée dans la note I.

⁵ Cf. c.a. :

- C.Peyrega : "Les inégalités du Développement régional en Haute-Volta, Cahiers d'Analyse socio-économique - Développement/Tiers Monde, Publications d'Etudes et de Recherches Socio-Economiques, Pessac, juin 1976, 64 p.

- S.L. Ouoba : "Transport et alternative de développement basée sur les systèmes technologiques locaux : cas du Centre-Nord - Kaya", D.E.A., mémoire de l'option "Transports et développement", ESSEC, Université de Ouagadougou, Octobre 1987, 109 p. + annexes.

⁶ K.-B. Ketta : "Diagnostic opérationnel du système de transport et propositions dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du Mali", Institut de Recherche des transports, Arcueil, avril 1985, 110p.

⁷ - Division des transports urbains et régionaux de l'Institut de Recherche des transports : "Les transports urbains dans les pays en voie de développement - Notes de lecture", Arcueil, septembre 1981, 56p.

- G. Mainet : "Douala - Croissance et servitude", Ed. l'Harmattan, Paris, Coll. Villes et Entreprises, 1989, 616p.

la fois à tendance utopique et stimulateurs d'innovation et d'aménagement du territoire.

L'introduction dans les écoles de moyens pédagogiques audiovisuels est venue accélérer le processus d'ouverture psychologique aux modes de transport récents; aussi enfants et jeunes ont-ils accentué l'adhésion des adultes -parmi lesquels les décideurs et les membres de groupes de pression- à l'apparition ou à l'intensification des technologies contemporaines dans les relations intra-, péri- et inter-urbaines.

Cette atmosphère de sollicitations extérieures par le biais culturel a suscité de multiples confusions dans les esprits que nos recherches ont pu dégager et qui ont alimenté de faux débats ou des prises de position contradictoires. Les statistiques élaborées sont expressives à cet égard :

- Près de 82% des ménages ont été convaincus par la radio ou la télévision, directement ou indirectement, de l'intérêt des transports urbains publics, mais 57% d'entre eux sont déçus du fonctionnement actuel et 73% d'entre eux ont recours à un moment ou un autre aux transports urbains dit incorrectement "informels", c'est-à-dire "intermédiaires" entre l'acheminement proprement individuel et le transport en commun public, fondés sur l'atomicité de la propriété et la souplesse de l'organisation non programmée et illégale.

- Environ 59% des adultes ont déclaré s'être laissés influencer par leurs enfants ou adolescents dans leur recours à l'usage des transports publics; plus des quatre cinquièmes toutefois de ces usagers se disent mécontents des conditions d'horaires, de circulation, de correspondance et surtout, de desserte des quartiers périphériques des agglomérations.

- 50% des commerçants initialement acquis au principe de l'organisation de dessertes routières régulières d'approvisionnement urbain -fondé sur une vaste action médiatique ou syndicale- critiquant le système dans sa pratique quotidienne par suite des surcoûts, de l'insécurité, des retards, des avaries...

- Plus de 85% des chargeurs, transitaires et transporteurs privés, après avoir adhéré quasi-spontanément au principe de regroupement professionnel prôné par les pouvoirs publics et les médias interposés (groupements de chargeurs, syndicats de transitaires,...) se déclarent en privé mécontents de l'inaptitude des autorités gouvernementales à légiférer efficacement, à imposer des règles de conduite internationales, à maîtriser à la fois le déploiement urbain et les flux de transport.

A travers ces comportements d'apparente rationalité économique se manifestent de réelles permanences culturelles que les transformations modernes n'ont pas suffisamment prises en compte.

B. Les exigences culturelles locales.

L'introduction de méthodes et de technologies "occidentales" ou propres aux pays industrialisés n'a pas à elle seule favorisé les indispensables adaptations. Le seul fait par exemple de ne pas avoir muni des autobus urbains, et notamment suburbains ou périurbains, de galeries sur toit ou coffres, éventuellement remorques -suggestions faites à raison de plus de 90% de nos interviewés a réduit de plus de 40% le recours aux moyens de transports urbains publics.

Ce manque à gagner qui résulte en grande partie des franges urbaines insatisfaites a contribué à diminuer davantage encore les cadences de desserte des quartiers les plus éloignés du centre-ville. Les estimations auxquelles nous avons pu procéder révèlent que plus de la moitié des clientèles potentielles -enfants scolarisés, adolescents et adultes- sont frustrées à un moment ou un autre de moyens de transport public. Ainsi, durant la première partie de la décennie 1980-90, le recours au transport collectif non public a augmenté de près de 130%; il s'est quelque peu tassé pendant la seconde moitié de cette décennie par suite de l'existence d'un "parc" illégal relativement important et consécutivement à la lente amélioration intervenue dans certains transports publics urbains, n'ayant augmenté que de près de 93%. La souplesse des moyens de transport improvisés, malgré les risques et l'absence de couverture légale, n'incommode guère les usagers, habitués à l'illégalité, au manque d'assurances, au risque de panne encouru aussi par les véhicules des compagnies publiques, quoique dans une moindre mesure.

Pour ce qui est de l'approvisionnement urbain et du transport des produits fabriqués en ville vers le monde rural ou les complexes portuaires ou aéroportuaires, le laisser-aller d'ensemble n'a pas convaincu suffisamment de l'intérêt du transport public légal : aussi plus d'un tiers des acteurs du transport ont-ils toujours recours à des palliatifs, expédients et pratiques traditionnelles fortement associés à l'univers mental usuel.

Par ailleurs le poids du passé continue à s'exprimer à travers la totalité des flux de personnes et de marchandises : coutumes et habitudes ralentissent les vitesses, affaiblissent l'aptitude à réagir

contre les abus; l'indispensable effort de formation est nettement atténué par l'insuffisante motivation du personnel de base (conducteurs de véhicules, manutentionnaires, douaniers, préposés aux formalités internationales...); cette situation est amplifiée par l'inadaptation des approches pédagogiques, lorsque celles-ci existent, et l'absence de foi réelle de nombreux bénéficiaires de séminaires ou stages de formation en l'efficacité de celle-ci. L'entretien des véhicules laisse en outre d'autant plus à désirer que l'esprit de débrouillardise des conducteurs est légendaire et que, par là-même, on fait confiance à celui-ci. Les nuisances environnementales provoquées par la mobilité constituent ainsi la dernière des préoccupations, quoique leur prise de conscience se précise à la faveur des moyens de communication sociale dont l'école et la télévision sont deux moyens pivots majeurs. Les figures jointes au présent texte illustrent le jeu délicat entre les forces culturelles locales et l'innovation. Elles révèlent la prééminence des premières sur la seconde. La modernité implique une étroite adaptation des méthodes de chargement au cadre culturel existant, malgré les mélanges ethniques générés par les villes et les destructions de toutes sortes qu'ils entraînent -mentales, sociales, matérielles- les pesanteurs historiques demeurent réelles. Il convient également de ne pas sous-estimer le fait que la trop rapide attraction démographique empêche fréquemment les agglomérations urbaines d'agir sur leur croissance économique. Une raison de plus pour mentionner que la connaissance approfondie du contexte social des économies en développement conduit aux solutions les plus pertinentes à long terme, même dans un domaine aussi spécifiquement et apparemment technique que celui des transports. N'oublions pas entre autre qu'un centre tel que celui de Nouakchott -ville de nomades- n'a pas forcément besoin de routes au sens sédentaire du mot ni de desserte extérieure ni de connexion intérieure; les transports doivent répondre au profil socio-culturel de l'agglomération, au moins autant qu'à son devenir économique, l'un et l'autre étant étroitement liés. La notion d'intégration n'est surtout pas à prendre comme synonyme d'uniformisation. Dans bien des cas le transport urbain est appelé à résoudre la contradiction existant entre un tissu urbain ancien dense et organisé d'une part, un tissu récent lâche et inorganisé d'autre part. Dans aucun des cas ce problème n'a, selon nos enquêtes, trouvé de solution réelle : les handicaps culturels sont pour le moment plus amples que les insuffisances techniques (voir figures). Alors, bon gré mal gré, le transport individuel et le transport collectif improvisé fleurissant et se multiplient en se diversifiant.

II. LES EFFETS DES NOUVEAUX MOYENS DE TRANSPORT.

A. Les "cassures"

Les ruptures socio-économiques inhérentes à l'arrivée des nouveaux moyens de transports sont variées. L'enquête révèle qu'elles sont ressenties comme perturbatrices des relations familiales et de voisinage, à tel point que les éclatements provoqués par la diffusion spatiale des activités des individus et des fonctions urbaines ont induit une mobilité telle que tous les moyens sont mis en œuvre pour continuer à maintenir les liens familiaux et sociaux autant que faire se peut. Les cassures conduisent en somme à éviter autant que possible les effets. A ce titre les insuffisantes liaisons urbaines, péri-urbaines et inter-urbaines sont palliées par le recours croissant à la motorisation individuelle qui conduit aux multiples formules de transport collectif "sauvage", c'est-à-dire spontané, mais à la limite de la légalité. Durant la décennie 1980-1990 cette tendance a jusqu'à sextuplé en moyenne en centre-ville, plus que décuplé à la périphérie des agglomérations et presque vingtplé en secteur péri et suburbain. Davantage que les transports publics eux-mêmes, le desserrement fonctionnel des villes a accéléré la mobilité dont une partie notable s'est concentrée sur la fluidité individuelle et collective dite informelle.

Les répercussions de ces mutations ont aussi une teinte de pathologie sociale : alors que la prostitution individuelle, masculine et féminine, encourage le recours au taxi, parfois, dans la journée au moyen de transport public, les mini-groupes de prostitués se déplacent volontiers en transport informel, se sentant davantage à l'abri de dénonciations ou de regards interrogateurs, que ce soit à l'aller ou au retour. Selon de nombreuses sources -hôtels, restaurants, policiers, chauffeurs de taxi, voire conducteurs de véhicules de transports collectifs non autorisés- ce mode d'acheminement a quadruplé dans les villes-capitales de 1984 à 1988 et doublé dans les villes moyennes durant le même laps de temps.

Si l'apport de nouveaux moyens de transport a cassé les relations familiales en maint endroit, il a aussi introduit des conflits dans l'appropriation des profits liés à l'exploitation des routes : de sérieuses spéculations ont renforcé la dissociation sociale et aggravé la précarité de nombreux foyers. Le recours aux expédients s'est amplifié. Près d'un cinquième des réponses recueillies signalent que l'éclatement socio-professionnel du quartier a entraîné une diminution des moyens de subsistance : en centre-ville plus du tiers des artisans ont dû renoncer à

leur activité par suite de l'accroissement de la mobilité, la concurrence du commerce moderne et les restructurations socio-économiques qui s'en sont suivies.

Alors que le monde adulte a eu souvent du mal à s'insérer positivement dans les structures issues des réorientations de la vie de relations urbaines, les jeunes générations -principalement les 17 à 32 ans- furent les bénéficiaires essentiels de ces ruptures, notamment en matière financière ou professionnelle. Celles-ci ont aussi déclenché une relative propension au groupement professionnel, à la constitution de syndicats, conseils, fédérations et associations de nature très diverse, façonnant progressivement une société éclatée pour laquelle le désenclavement interne reste une obligation plus importante encore que le désenclavement par rapport au littoral.

Des phénomènes passagers ou transitoires sont apparus à la faveur des mutations en cours : ainsi la mobilité accrue en ville et dans le monde rural ambiant a renforcé le nombre de marchands ambulants gravitant autour de l'agglomération avant de s'estomper avec plus ou moins de résistance face au commerce en magasin conforté par la réorganisation commerciale.

B. Les inachèvement techniques.

Ni les systèmes politiques en place ni les administrations ne sont parvenus dans l'ensemble -pas plus que dans les pays industrialisés, mais pour d'autre raisons- à maîtriser la mobilité urbaine.

Que ce soient les aires métropolitaines ou les villes de taille moins gigantesque, les transports n'ont pas permis aux fonctions urbaines de se connecter de façon quelque peu ordonnée, bien au contraire; c'est ainsi que dans certaines avancées des franges citadines des résidents apportent eux-mêmes des solutions à leur propre sous-intégration à la vie en grande ville. Un peu partout le coût réel du transport dit informel est fréquemment aussi élevé pour les usagers que les transports collectifs, voire que le taxi; ce moyen de déplacement répond toutefois à des besoins profonds mieux satisfaits psychologiquement : outre la satisfaction du trajet porte-à-porte associant un mini-groupe à l'expédition -c'en est une dans bien des cas- les voyageurs urbains peuvent s'arrêter à leur guise, charger et décharger à souhait, bref bénéficier de commodités à l'africaine : l'analphabétisme ou l'absence d'esprit gestionnaire aidant, le transport demeure dans des limites de prix comparables à ceux d'un transport

public contraignant par ses horaires, arrêts, limitations de bagages et de convivialité,... est apprécié en dehors de sa valeur marchande proprement dite. Le passage du stade de l'économie marchande simple, marqué par la production de valeur d'usage, à une économie marchande de profit dont la production est motivée par le marché et le souci d'accumulation monétaire, est loin d'être réalisé dans ce domaine très spécifique de la mobilité urbaine où des facteurs culturels et mentaux occupent une place déterminante.

Les inachèvements techniques sont également inhérents à l'état des routes dont le mauvais état accroît sensiblement les coûts de fonctionnement du transport, alors que la productivité est faible en raison de la vitesse réduite de circulation et des pannes fréquentes, des difficultés d'approvisionnement en pièces détachées, voire des pots de vin notamment péri- et suburbains exigés par les policiers et les gendarmes de la part des transporteurs de marchandises. En ville même les axes et couloirs principaux de circulation, aux accotements non consolidés et au trafic soutenu, sont facilement délaissés par le transport informel qui se débrouille sur les voies secondaires, gagnant du temps et de l'argent.

Ce manque à gagner des transports publics auquel s'ajoute la nécessité d'exploiter un grand nombre de véhicules durant les périodes de pointe, pratique qui réduit sensiblement le rendement par véhicule au moment où le transport dit informel se propage, explique le genre de quadrature du cercle auquel les agglomérations urbaines doivent faire face. En ce qui concerne les voyageurs, les longues attentes, la fréquente absence d'abris-bus, l'augmentation du nombre de "resquilleurs", l'adaptation des réseaux de transports publics au coup par coup, diminuent les chances d'efficacité du système mis en route. En présence d'une clientèle encore très illettrée, l'introduction d'un affichage de textes rend l'ambiance inconfortable : dessins appropriés aux mentalités et schémas expressifs devraient rendre attentifs au fonctionnement, à l'organisation et aux innovations en vue.

Nous devons poser ainsi à nouveau la question d'une information adéquate sur l'intérêt réel des transports collectifs publics en agglomération urbaine. Il s'agit en somme de convaincre, mais cela n'est possible que sous réserve d'une amélioration des prestations. Celles-ci par contre ne saurait être assurée qu'à condition d'une réelle prise en compte des ressorts locaux.

ANNEXES

La brièveté réglementée de ce document conduit inévitablement à un choix. Les annexes qui suivent permettent d'illustrer quelque peu la nature de nos enquêtes et sondages. Nous livrons des exemples d'interviews directives auprès des transporteurs et des syndicats de transporteurs. Il va sans dire que les chargeurs ainsi que les habitants des villes et des campagnes usagers des transports ont également été contactés sous la forme d'échantillons. De façon générale toutes les formes d'investigation ont été réalisées soit sous l'angle de questionnaires, soit sous celui d'entretiens non directifs.

Les questionnaires présentés ci-après concernent les transports routiers et s'appuient sur des démarches mises au point et expérimentées au Burkina Faso, entre autre notre collaboration par notre regretté collègue Jacques Peyrega⁸.

⁸ J. Peyrega : "Problèmes de gestion des entreprises de transport routier et d'insuffisance des infrastructures routières - leurs effets sur le développement socio-économique de la région de Dori", Publication du Groupe d'études et de recherches "Economie et socio-économie des transports", ESSEC, Ouagadougou, décembre 1985, 93p.

ANNEXE I :

Enquête auprès des transporteurs non organisés professionnellement.

Questionnaire :

Nom et prénom du transporteur

- 1°-Quel sorte de transport assurez-vous, (transport de personnes, de bois, de marchandises...
- 2°-Entre quelle ville et quelle ville assurez-vous le transport ?
- 3°-Quel sorte de véhicule avez-vous ?
- 4°-Quel prix pratiquez vous par passager ou par location de votre véhicule ?
- 5°-Quel prix pratiquez-vous pour le transport des bagages ?
 - Mobylette
 - Vélo
 - Le sac de 100kg de céréales
- 6°-Tenez-vous un cahier de recettes et de dépenses c'est-à-dire un cahier où vous notez tout ce que vous encaissez et tout ce que vous dépensez ?
- 7°-Combien de voyages aller-retour faites-vous par semaine ?
- 8°-Combien dépensez-vous par mois ?
 - Pour l'essence?
 - pour les réparations
 - autres dépenses
- 9°-Au début de chaque année ou de chaque mois essayez-vous de prévoir ce que vous allez gagner dans l'année ou dans le mois ?
- 10°-Prévoyez-vous de même vos dépenses ?
- 11°-Il arrivera un moment où votre véhicule sera vieux, comment comptez-vous le remplacer :
 - a)Epargnez vous chaque année une certaine somme en vue de son remplacement
 - b)Pour le remplacer comptez-vous prélever directement sur les économies que seront à votre disposition
- 12°-Combien d'employés avez-vous ?
- 13°-Combien les payez-vous par mois ?
- 14°-Combien de personnes vivent de votre travail ?
- 15°-En dehors du transport, exercez-vous une autre activité ?
Laquelle ?

ANNEXE IIB

Questions à poser aux transporteurs individuellement

Nom et Prénoms

Véhicule (marque type)

Type de transport :

1° - Quelle est la longévité d'un pneu ?

2° - Quelle est la consommation moyenne de votre véhicule en carburant ?

3° - Quelle est la consommation moyenne de votre véhicule en lubrifiant

4° - Parlez-moi de vos pannes et des dépenses y afférent

Si la route de était rendue très bonne

5° - Le volume de votre transport augmenterait-il

-de combien de personnes par voyages

-de combien de tonnes par voyages

6° - de quelle manière pourriez-vous améliorer la qualité de votre transport.

7° - Quel gain de temps feriez-vous par voyage

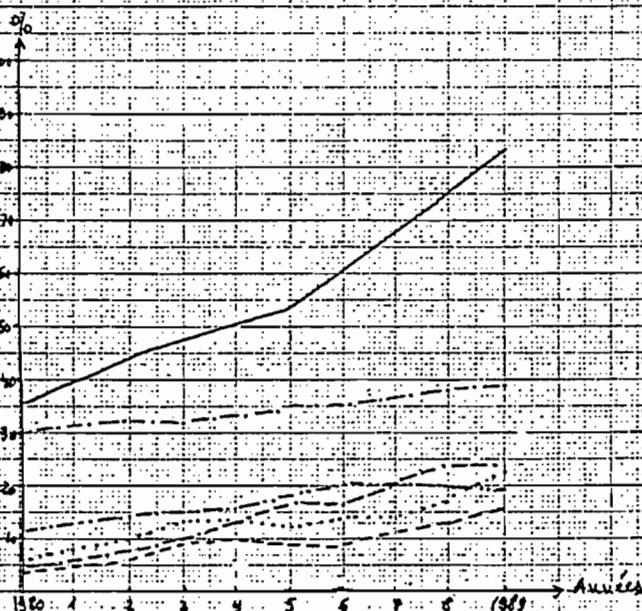
8° - Pour le transport de marchandises, quelles nouvelles marchandises pourriez-vous transporter ?

9° - Le bon état de la route vous permettrait-il d'ajouter de nouvelles activités au transport que vous exercez présentement ?

Figure 3

Transports urbains publics et satisfaction

locale



Légende:

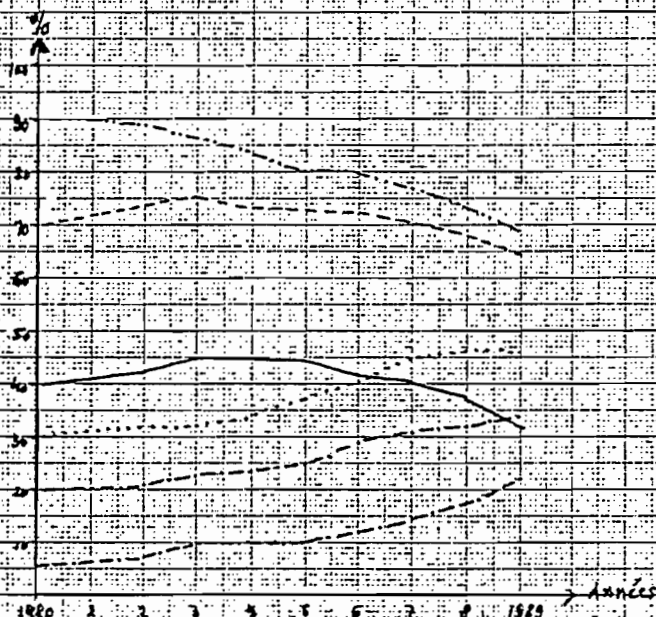
- : taux de personnes affirmant être touchées par la publicité sur les transports collectifs
- - - : taux de personnes satisfaites des transports collectifs publics de voyageurs
- : taux de responsables d'entreprises satisfaits des transports collectifs publics de marchandises
- . - . : taux de personnes au centre d'agglomération satisfaites des transports collectifs publics de voyageurs
- - - - : taux de personnes en périphérie urbaine satisfaites des transports collectifs publics de voyageurs
- - - - : taux de personnes en milieu sub- ou péri-urbain satisfaites des transports collectifs publics de voyageurs

Note: les enquêtes ont porté, à raison d'environ 1500 à 2400 contacts et agglomération et environs sur Bobo Dioulassa, Ouagadougou, Dori, Banako, Abidjan, Niamey, Lomé, Cotonou et Dakar, les séries annuelles ne sont pas complètes pour chacune des villes.

Figure 2

Transport, technique et identité culturelle

en milieu urbain



Légende:

- : taux d'influence de l'école sur l'ouverture au transport public des personnes interrogées.
- - - : taux d'influence de la radio et de la télévision sur l'ouverture au transport public des personnes interrogées.
- : taux de refus du transport public - complet ou partiel - et recours aux moyens individuels de locomotion ou au transport collectif privé des voyageurs.
- - - - : idem pour le transport de marchandises.
- - - - : conducteurs de véhicules de transport de voyageurs ou marchandises (en tant que rapport à l'ensemble de l'échantillon) signalant ne pas être vraiment au courant ou ne pas tenir compte des conseils de conduite officiels.
- - - - : taux de personnes prenant conscience des nuisances environnementales causées par le transport et la mobilité en général.

Note: voir note de la figure 1.

NATIONALITES, ETHNIES, EMPLOIS ET BIDONVILLES A ABIDJAN LA QUESTION DES FACTEURS ET DES DETERMINANTS.

YAPI-DIAHOU Alphonse
ENS-ORSTOM
Abidjan

La mise en cause des revenus dans l'explication de la permanence ou de l'extension des bidonvilles¹ dans les villes du Tiers-Monde ne mérite-t-elle pas d'être moins systématisée quand ce type d'habitat ne concerne que des étrangers ou des membres de quelques familles ethniques chez les nationaux ? Certes, les "Soweto" de nationalités ou ethniques ne sont fort heureusement pas la règle ! Mais comment ne pas s'interroger sur de possibles interférences des origines territoriales ou ethniques dans l'élaboration des stratégies et des pratiques dans le domaine de l'habitat ? Ou, au contraire, ces variables sont-elles banalisées aujourd'hui, pour avoir déjà mérité l'attention des auteurs, planificateurs et autres décideurs ? Que l'on se garde de lire dans notre questionnement toute velléité de remise en cause, et plus encore de rejet, des multiples contraintes révélées par ailleurs et dont les actions enchevêtrées ne sont pas moins pesantes dans les choix de stratégies foncière ou immobilière. Le regard qu'il est proposé de jeter sur les nationalités et les ethnies à propos des bidonvilles tient à deux explications essentielles. La première c'est l'idée très répandue, et à laquelle l'opinion publique ivoirienne est maintenant largement acquise, selon laquelle à Abidjan les bidonvilles sont produits et habités (quasi) exclusivement par les étrangers... La deuxième explication, ce sont les

¹ Rares sont les documents sur l'habitat à Abidjan où est employé le terme de bidonville pour désigner ces quartiers tous construits en planches et autres matériaux de rebut, démunis de toutes infrastructures de base et socio-collectifs... Les termes consacrés ont évolué de l'habitat spontané à l'habitat sommaire, puis à l'habitat précaire.

nouveaux conflits dont les bidonvilles tendent à devenir le théâtre; en effet, depuis 1980, consécutivement à l'institution des communes de plein exercice, les nationaux disputent et revendiquent aux étrangers la direction des bidonvilles. Il arrive aussi que de telles luttes opposent des familles ethniques ivoiriennes.

Dans une ville aussi cosmopolite et brassée qu'Abidjan, où l'urbanisation a toujours été planifiée, et où l'Etat a réalisé d'importants programmes de logements économiques, de quoi procède la concentration des étrangers dans les bidonvilles ? Par ailleurs, les revendications ivoiriennes pour le contrôle des bidonvilles interviennent à un moment où l'on inaugure une nouvelle politique de logement, plus ouverte aux bidonvilles pour les restructurer ou les rénover, au profit "exclusif" des habitants². Et il est à craindre que les pressions que tentent d'exercer les nationaux ici et là n'entravent la mise en œuvre de cette politique ou ne la détournent de son objectif qui est d'intégrer les bidonvillois à l'ensemble urbain par le logement.

A propos des ressources pouvant faciliter les réponses à ces interrogations, il convient de préciser qu'aucun recensement général ne s'est intéressé à l'habitat avant 1988. Mais les résultats de ce recensement ne sont toujours pas accessibles au public, deux ans après. L'enquête démographique à passages répétés, qui est maintenant vieille de douze ans, demeure le document de base le plus récent pour toutes les études sur l'habitat et la population³. Les autres sources disponibles sont des enquêtes de chercheurs, des travaux d'étudiants ou des études préliminaires effectuées par ou pour le compte d'organismes opérationnels⁴. Et leurs apports restent généralement limités à quelques quartiers seulement.

² Jusqu'ici seuls les propriétaires des baraques bénéficient des parcelles de recasement en cas de déguerpissement, peu importe leur statut de résident ou d'absentéiste.

³ Antoine Ph.; Herry Cl., 1982, enquête démographique à passages répétés. Agglomération d'Abidjan, ORSTOM-Direction de la Statistique, Abidjan.

⁴ Il s'agit essentiellement, pour les études préliminaires, des différents rapports produits par des organismes comme la SEMAM, le BCEOM,

POIDS ET TERRITOIRES DES BIDONVILLES A ABIDJAN.

La population vivant dans les bidonvilles à Abidjan se caractérise par son rapport fluctuant. Estimée à 20% de la population totale dans les années 1963, elle est légèrement descendue à 18% à la fin des années 1970. Ce rapport a très probablement augmenté depuis (malgré le taux de 16% avancé par l'AUA en 1985), puisqu'en 1981 déjà il retrouvait presque le niveau de 1963 avec 19%⁵

POPULATION EN HABITAT SPONTANE EN 1985 (SOURCE AUA).

Population	Population totale	% E.C.	% E.AB
Abobo	55 200	17	21
Adjame	1 600	1	0,6
Attécoubé	29 000	23	11
Cocody	34 050	33	13
Koumassi	32 400	16	12,4
Marcory	5 300	4	2
Plateau	-	-	-
Port-Bouet	80 700	62	31
Treichville	2 500	3	1
Yopougon	20 300	7	8
Abidjan	261 050	16	100

E.C. : Ensemble de la population communale

E. AB : Ensemble de la population d'Abidjan

Abidjan a la particularité de réunir dans la quasi-totalité de ses communes tous les types d'habitat. Ainsi, à l'exception du Plateau, quartier administratif et Centre des affaires où n'est recensé que l'habitat

l'AURA, le BCET, l'AUA-DCGTX. Sur ce point bibliographique, voir également les travaux de DUBRESSON A., MANOU-SAVINA A., YAPI-DIAHOU A. etc., sur Abidjan.

- ⁵ ARMAND M. 1984, Abidjan : Structures urbaines et différenciations sociales; thèse de doctorat de 3ème cycle, Université d'Aix-en-Provence. A noter aussi que la fin des années 1970 correspond à l'arrêt des programmes de logements économiques subventionnés par l'Etat. A noter également la très forte progression (plus de 140%) des surfaces occupées par l'habitat spontané entre 1974 et 1984.

de grand et moyen standing, toutes les autres communes ont chacune leur parc de logement résidentiel, économique, évolutif et sommaire⁶. Le poids démographique et l'emprise spatiale des différents types varient selon les communes, ce qui rentre en ligne de compte dans leur caractérisation différenciée. Ainsi, en 1985, 31% des bidonvillois d'Abidjan étaient concentrés à Port-Bouet où un peu plus de six habitants sur dix vivaient dans un bidonville. Dans les communes d'Adjamé, Marcory, Treichville et Yopougon, les bidonvilles ont une emprise démographique (et spatiale) faible; 1 à 4% de la population. Dans les trois premières c'est l'habitat évolutif qui domine avec des proportions de résidents variant de 45 à 80%. Yopougon par contre est la commune par excellence de l'habitat économique : 61% de ses habitants y logent. Cocody représentait 13% des bidonvilles de la capitale tandis qu'Abobo et Koumassi en accueillait 17% et 12%. Ramenées à l'échelle des communes, les proportions atteignent 33% pour Cocody, 17% et 16% pour Abobo et Koumassi. Mais, à Abobo, le reste de la population se concentre dans l'habitat évolutif (80%), à Koumassi c'est entre l'habitat évolutif (60%) et économique (24%) qu'elle se répartit; alors qu'à Cocody on la trouve dans les types "économiques" de standing (42%) et résidentiel (21%) de grand standing.

DES NATIONALITES ET DES ETHNIES DANS LES BIDONVILLES.

On n'évoque généralement les origines territoriales des résidents que pour ceux des bidonvilles. Dans les autres cas, ce sont les caractéristiques socio-professionnelles et les revenus qui retiennent l'attention des auteurs. Ainsi, "l'habitat résidentiel et de moyen standing touche les cadres, les enseignants... d'un niveau d'instruction élevé, l'habitat économique moderne en priorité les employés du secteur tertiaire d'un niveau scolaire de début de second cycle, (tandis que) l'habitat de cour s'adresse dans l'ensemble à des populations plus défavorisées, telles que les salariés non qualifiés de l'industrie et du commerce". Quant à l'habitat sommaire, il est "presque exclusivement celui des étrangers pour la plupart illettrés et occupant à peu près les

⁶ AUA-1985, Abidjan Information, n°4.

mêmes emplois que les résidents de l'habitat de cour"⁷. De quels pays ces étrangers ressortissent-ils et dans quelles limites se situe leur suprématie numérique ?

Port-Bouet 1969.

Port-Bouet était encore un grand bidonville de plus de 50 000 habitants; aucun autre type d'habitat n'y était recensé. Cette année là, le gouvernement décida d'un plan de rénovation du quartier. Dans l'enquête socio-économique confiée à l'Atelier d'Urbanisme de la Région d'Abidjan, celui-ci insista particulièrement sur les nationalités des populations. Ainsi, dans les limites des îlots à déguerpier, on distingue nettement, par un figuré sur la carte, les constructions appartenant à des ivoiriens. En outre, sur la liste des propriétaires (384) dont les concessions devaient être démolies, on insista sur les nationalités lors de l'identification et du décompte des résidents (203, soit 53% des propriétaires des concessions visées). Les locataires n'étaient pas pris en compte. Les dépouillements effectués donnent une proportion d'étrangers plus élevée au sein des propriétaires résidents : 67% contre 33% de nationaux-ivoiriens. Les burkinabè constituaient le groupe dominant, avec 50% de tous les résidents ou encore 75% des étrangers. On a observé que 34% des ivoiriens étaient déjà installés à Port-Bouet au milieu des années 1950, alors qu'à cette période seulement 28% des burkinabè étaient en place, pour 12% des maliens. La période suivante, 1955-1969, marqua une affluence plus forte des étrangers, surtout des burkinabè et des maliens vers Port-Bouet, tandis que le mouvement des ivoiriens, sans observer de pause, s'estompait. Les autres étrangers (9%) comprenant des togolais, des béninois et des ghanéens, arrivés en masse en même temps que les ivoiriens, ont au contraire marqué une pause (1955-1959) dans leur mouvement vers Port-Bouet⁸

⁷ ANTOINE Ph., HERRY cl., 1982, opt. Cit

⁸ A.U.R.A., 1969 : Enquête socio-économique sur Port-Bouet; Archives MCU, Abidjan.

Vridi-Canal et Zimbabwe, 1988.

Ce sont deux bidonvilles situés sur la zone industrielle de Vridi, dans la commune de Port-Bouet. Tous deux font partie des plus anciens bidonvilles d'Abidjan, Vridi-Canal en particulier qui remonte aux années 1900. Une enquête récente révèle la présence, dans ces deux bidonvilles, de 43% d'ivoiriens et de 57% d'étrangers dans la population des propriétaires de baraques; environ 17% des ivoiriens sont absentéistes au lieu de 11% chez les étrangers. Toutes les grandes familles ethniques de Côte d'Ivoire sont représentées avec cependant une forte proportion d'Akan (69%). Le groupe des étrangers compte une dizaine de nationalités. La suprématie des burkinabè est encore nette (58%) mais celle-ci est atténuée par la présence des maliens (17%) et des ghanéens (13%); les autres nationalités étrangères représentent 12% des propriétaires.

Les ivoiriens ont un séjour plus long dans la ville mais leur arrivée dans ces bidonvilles est relativement plus récente, à partir des années 1970 pour la majorité. Les étrangers, au contraire, ont une implantation plus ancienne et mieux étalée dans le temps. On retrouve cette structure par nationalité et par ethnie chez les locataires; les tendances des mouvements vers Abidjan ou vers les bidonvilles se calquent dans l'ensemble sur celles des propriétaires.

Blengué, 1987.

Blengué est un quartier composé de trois blocs. Longeant la vallée qui sert de limite naturelle entre le campus universitaire et le quartier de la Riviera dans la commune de Cocody, l'ensemble est constitué à 90% de baraques faites de planches et de tôles ou de terre battue. Début 1987, les autorités publiques invitent la Direction et Contrôle des Grands Travaux (DCGTX) à trouver un nouveau site pour y déplacer les populations installées ici. En effet, le type d'habitat qui y est implanté n'est pas conforme à celui défini pour Cocody, quartier de luxe. De plus, cet habitat "impropre" se développe très vite et déborde le fond de la vallée pour s'étendre sur les versants : il est craint. L'enquête préliminaire menée par l'AUA-DCGTX a dénombré une population totale de 3.662 habitants, répartis au sein de 566 ménages.

La répartition par nationalité révèle une marginalisation des ivoiriens (14%) par rapport aux étrangers qui représentent 85% des résidents. Ici, comme dans le cas précédent, les burkinabè forment le groupe dominant avec une proportion de 76% de la population totale recensée; ghanéens (5%), maliens (2%) togolais et nigériens, représentent ensemble 8% des étrangers, 1,8% des non ivoiriens se répartissant en quelques autres nationalités non précisées⁹.

Trois ans après, les trois blocs ne sont pas encore déplacés et ils continuent d'accueillir de nouvelles baraques le long de la vallée ou sur les pentes. Le rythme des implantations suit celui des déguerpissements ou des événements démographiques au sein des ménages. La pause marquée depuis trois ans serait dictée par l'opposition de certains élus locaux à toute idée de déplacement de "leurs Bidonvillois" vers d'autres communes. Une deuxième explication tiendrait aux difficultés qu'éprouveraient les autorités publiques à trouver de nouveaux sites faciles à aménager et moins contraignants pour les liaisons domicile travail. De plus, les nouveaux quartiers de recasement des déguerpis ne doivent pas entraver, du fait de leur localisation, la réussite d'opérations immobilières ou foncières de standing qui peuvent être entreprises dans leur voisinage...

Dépôt III-IV à Yopougon; 1987.

Le quartier est un amas de baraques et de cases en terre battue. Les habitants sont aussi bien des locataires (ils sont majoritaires) que des propriétaires. Dans ces bidonvilles de la zone industrielle du Banco, les étrangers (23% dont la moitié de nationalité burkinabè et 37% de maliens) sont noyautés par les ivoiriens (77% chez les propriétaires). Les ivoiriens sont encore largement représentés dans le groupe des locataires : trois-quarts des locataires (78%) et les étrangers 22%. Ceux-ci regroupent quasiment que des burkinabè, des maliens et des guinéens. Le groupe des Mandé du Nord devance tous les groupes ethniques ivoiriens avec 44% de ceux-ci chez les propriétaires, tandis

⁹ A.U.A., 1969 : Enquête socio-économique sur Port-Bouet; Archives MCU, Abidjan.

que le groupe des locataires est marqué par une bonne représentation des Krou, 49%.

Contrairement aux précédents cas, les ivoiriens et les étrangers sont arrivés simultanément à partir du début des années 1980 qu'ils soient locataires ou propriétaires.

LE REVENU : VRAI OU FAUX DETERMINISME.

Les bidonvilles sont à l'image de l'ensemble de la population abidjanaise, laquelle se caractérise par son cosmopolitisme et le brassage des ethnies. La présence, mais surtout la prépondérance, des étrangers apparaît comme une donnée permanente de l'espace bidonvillois. Par delà cette permanence qui peut aveugler, les bidonvilles ne sont pas moins affectés par d'importants mouvements spatiaux et/ou humains. Ils ont essaimé l'espace abidjanais, se construisant aux quatre points cardinaux. Ces mouvements s'accompagnent d'une évolution bien évidente de la carte de la population. Les bidonvilles accueillent ou "recrutent", depuis les années 1970 et surtout les années 1980, des proportions toujours non négligeables de nationaux, tandis que, dans l'ensemble, la prépondérance des burkinabè va s'atténuant. On doit cela à la découverte des bidonvilles par les ivoiriens, mais l'évolution de la carte des nationalités procède aussi de l'arrivée de ressortissants d'autre pays. hormis les burkinabé...

Que Dépôt III-IV soit un bidonville "ivoirien", Blengué dominé par les burkinabè ou que Vridi-Canal et Zimbabwe s'ouvrent aux ivoiriens, au béninois et aux ghanéens..., toutes ces situations ne constituent pas moins des sources d'interrogation sur le fait que les revenus puissent toujours être considérés comme l'explication majeur, voire universelle, du développement des bidonvilles. Accréditer cette considération implique de réunir dans le monde des moins nantis tous les étrangers présents dans les bidonvilles. Accréditer cette considération implique de réunir dans le monde des moins nantis les étrangers présents dans les bidonvilles d'Abidjan.

En 1969, en établissant une liste nominative des propriétaires résidents pour les distinguer des absentéistes, l'Etat Ivoirien

voulait donner la priorité aux nationaux dans les plates-formes destinées à recevoir les propriétaires déguerpis. la condition de nationalité fut un critère aussi important que celui du niveau et de la régularité des revenus, pour accéder à la location des logements économiques subventionnés par l'Etat. Cette politique d'exclusion des étrangers de l'accès au logement social, si elle a été implicite, n'est pas moins perceptible dans les résultats des travaux ultérieurs réalisés en milieu d'habitat économique¹⁰, dans les plates formes de recasement¹¹ ou, plus récemment encore, sur certains bidonvilles¹². L'habitat économique est avant tout une concentration de nationaux (près de 90% en 1978); les cours des plates-formes de recasement ont pour la plupart un propriétaire ivoirien...

Plus révélateurs encore sont les itinéraires résidentiels des bidonvillois et l'examen des motifs d'accès aux bidonvilles qui les accueillent actuellement. Le débarquement dans un bidonville est généralement précipité, car souvent provoqué par un déguerpissement ou une contrainte majeure qui oblige à quitter son logement précédent. Celui-ci est loué ou construit généralement dans un bidonville et moins fréquemment dans une zone d'habitat officiellement lotie. Déguerpis, ils sont arrivés ici parce que, locataires, ils ne pouvaient pas prétendre au bénéfice d'une parcelle de recasement sur les plates-formes aménagées à cet effet. Outre le déguerpissement ou la cherté des loyers (autre raison évoquée), le logement en bidonville est la solution unique qui s'offre à certaines catégories de travailleurs, comme les gardiens, les boys et

¹⁰ Voir DUBRESSON A. et al., 1987 : *Abidjan "Côté Cour"*, ORSTOM-KARTHALA, Paris;

YAPI-DIAHOU A., 1981 : *Etude de l'Urbanisation de la périphérie d'Abidjan : l'Urbanisation de Yopougon*, thèse de doctorat de 3ème cycle, Université de Toulouse-le Mirail.

¹¹ BCET-SETU, 1980 : *Aménagement d'une zone d'habitat spontané existant de 40 ha à Port-Bouet II*, Rapport sociologique.

¹² BONASSIEUX A., 1982 : *De Dendraka à Vridi-Canal, chronique de la précarité à Abidjan*, thèse de doctorat de 3ème cycle, Paris EHESS; RHUDO-US-AID, 1987 : *Les économiquement faibles dans les quartiers illégaux précaires : processus d'accès au logement, à la propriété, aux équipements et aux services* (Yapi-Diahou A.), Abidjan.

autres gens de maisons ou encore les pêcheurs et les fumeurs de poissons, qu'attirent la proximité du travail. Sous ce seul motif, la concentration par nationalité ou ethnie paraît incontournable au regard de la "spécialisation" professionnelle trop marquée des différentes communautés : la pêche est contrôlée quasiment pas les ghanéens, les togolais et les béninois, tandis que les boys-cuisiniers et les gardiens sont presque exclusivement des ressortissants burkinabè. La nécessaire solidarité entre lieux de travail et de résidence explique alors que les pêcheurs soient attirés par le littoral ou par la bordure de la lagune Ebrié, tandis que, par exemple, Blengué, peuplé de gardiens, et de boys-cuisiniers, ne saurait être dissocié des villas de Cocody ou de la Riviera qui l'entourent. Investir dans un bidonville ou y habiter ne s'impose pas à tous ceux qu'on y rencontre. Pour beaucoup de personnes (et parmi elles une frange assez large de nationaux), posséder une concession dans un bidonville est perçu comme une meilleure façon de se positionner dans la compétition pour l'accès à une parcelle, l'Etat n'affectant les parcelles de recasement à titre officiel et définitif qu'aux seuls propriétaires. Le choix de vivre dans les bidonvilles est aussi l'expression d'une certaine perception de la ville¹³ de la part de certains citoyens. Pour eux, la ville n'est rien d'autre qu'un lieu de transit et elle n'est attirante que pour ses activités multiples et diversifiées et ses emplois générateurs de revenus monétaires. Considérée pour sa seule fonction économique, la ville n'est pas le lieu "où il faut gaspiller tous ses gains", il faut plutôt "penser au pays" ou "au village"¹⁴.

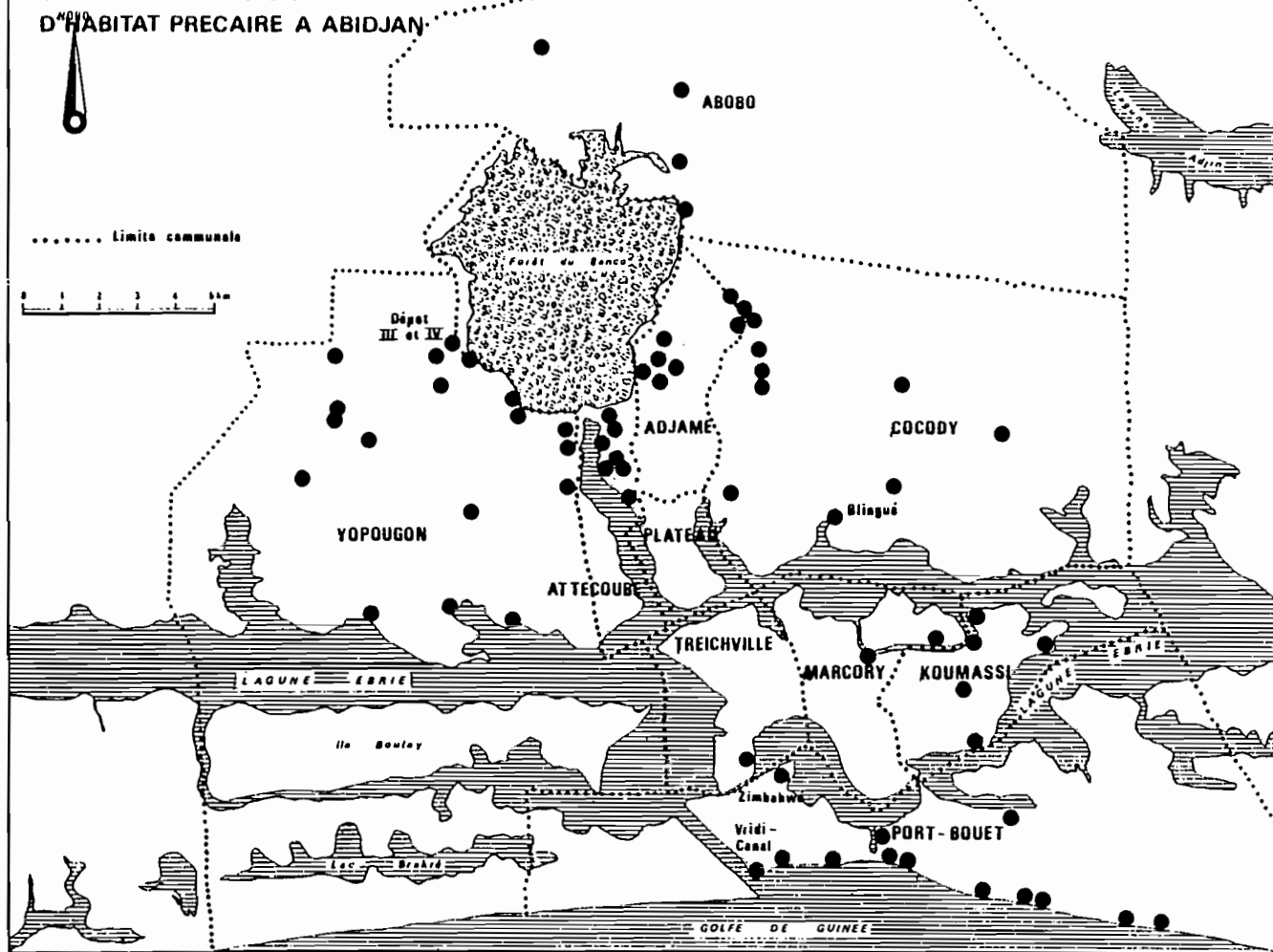
En dépit de la présence encore importante des contingents de migrants non-ivoiriens dans les bidonvilles d'Abidjan, ceux-ci offrent plus l'image de milieux cosmopolites et brassés. Les bidonvilles, comme les autres quartiers légaux, ne sont pas l'émanation de leurs seuls habitants; ils procèdent au contraire des actions d'autres groupes de citoyens qui y construisent à des fins spéculatives. D'où l'évolution des statuts d'occupation des logements, passés d'une population de

¹³ Le PAPE M., VIDAL Cl., 1986 : Pratiques de crise et conditions sociales à Abidjan 1979-1985, ORSTOM Centre de Petit Bassam-CNRS la 94, Abidjan.

¹⁴ Propos d'enquêtes dans les bidonvilles "Washington", Gobélé et dans les quartiers Sagbé (Abobo).

propriétaires à une population à dominante de locataires. Les similitudes de caractéristiques socio-professionnelles ou de revenus entre les bidonvilles et les habitants des cours multi-locatives autoriseraient à insister sur la crise chronique des logements comme déterminant de la constitution et du développement des bidonvilles. L'ampleur de la crise, ses dimensions multiples et les risques d'explosion sociale que pourrait entraîner une telle situation, ont amené les pouvoirs publics à donner la priorité aux nationaux pour l'accès au logement social.... Une pratique d'exclusion de fait qui pénalise d'abord les étrangers. En amont des pratiques, il y a les stratégies de développement urbain et les choix d'aménagement qui en découlent. Partout l'on recherche l'équilibre entre espace résidentiel et zone d'emploi. Or, malheureusement, l'emploi n'est perçu qu'à travers l'industrie ou le secteur tertiaire moderne. Ce qui conduit à une restriction des espaces d'emplois aux seules zones industrielles ou d'emplois du tertiaire ou au centre administratif. De telles considérations ont pour corollaire l'exclusion des emplois induits (gardiens, boys, blanchisseurs etc.) qui prolifèrent dans les quartiers à fonction résidentielle dominante. Ces emplois liés, non pris en compte (ou insuffisamment) par les planificateurs, justifient la naissance et l'expansion des nombreux bidonvilles. Si ces emplois sont indissociables du développement urbain et des forces sociales qu'ils accompagnent par ailleurs, à quand la fin du mythe de l'emploi moderne et des ressources monétaires pour une prise en compte et une intégration des emplois induits dans les politiques de logement ? Ces emplois ne pouvant être dissociés de ceux qui les exercent, leur prise en compte apparaît comme le meilleur moyen de parvenir à intégrer les étrangers que leurs emplois (ou leur situation de monopole dans certaines professions) excluent éternellement des programmes de logements sociaux.

PRINCIPALES CONCENTRATIONS D'HABITAT PRECAIRE A ABIDJAN



Source: dgta - aua

FONDEMENT CULTUREL DE LA PROPRIETE FONCIERE URBAINE EN AFRIQUE LE CAS DU CONGO

ZIAVOULA Robert Edmond
ENAM/CERPAD
Université Marien Ngouabi
Brazzaville.

Si les villes n'occupent que 34 millions d'hectares au Congo, la consommation annuelle des sols destinés à l'urbanisation, notamment à l'habitation du grand nombre, augmente chaque année de façon significative. Les formes d'urbanisation liées aux trames d'accueil et consommatrices d'espaces, se répètent jusqu'ici, sous la forme d'une simple division parcellaire du sol constituant le processus et la forme essentielle de l'urbanisation. La croissance des villes s'effectue ainsi au "ras du sol", par extension en surface sur plusieurs hectares, en repoussant chaque année les limites du périmètre urbain.

L'urbanisation accélérée du Congo est due presque exclusivement à la croissance de deux villes : Brazzaville et Pointe-Noire, qui absorbent l'essentiel du croît démographique au détriment des régions et des communes rurales. En 1984 par exemple, 48,4% de la population totale et 71,6% de la population urbaine vivaient dans les deux villes. Cette croissance rapide de la population urbaine s'accompagne d'une consommation spatiale spectaculaire et, en même temps, on observe une extension des zones urbaines non contrôlées sans accroissement correspondant des équipements et des services urbains. Les quartiers périphériques non contrôlés s'implantent et se multiplient sans plan d'ensemble, sans programme ni directives de l'Etat, seul propriétaire exclusif reconnu et autorisé légalement à distribuer le sol urbain.

Dans le cas de Brazzaville, inscrit sur une surface de plus de 12.000 hectares, contre 2.320 en 1968 et 3.600 hectares en 1970, le remplissage du site est désordonné et se caractérise par une extension

croissante du tissu urbain, avec des lotissements matérialisés non occupés dont les agents¹, généralement privés, sont appelés couramment "chefs coutumiers" ou *Nga-tsié*. Ces zones représentent près de la moitié de l'espace urbain :

-3.150 hectares sur 6.360 en 1975;

-5.000 hectares sur 8.570 en 1983.

Ces superficies ne concentrent qu'une très faible proportion de la population urbaine : 66.000 habitants sur 406.000 habitants en 1978 et 82.000 sur 525.000 en 1984. Soit, dans les deux cas, 16% de la population totale.

Devant la rapidité actuelle et l'ampleur du processus d'urbanisation des villes congolaises, se pose le problème fondamental de la maîtrise foncière urbaine, objet de la présente communication. La tentation est grande, non seulement de saisir les facteurs institutionnels qui réglementent le foncier (textes divers, titres fonciers, permis d'occuper etc.) mais aussi, d'identifier les agents de l'urbanisation, c'est-à-dire ceux par qui arrive le scandale foncier.

Cependant, et ça n'est plus qu'un secret de polichinelle, la recherche foncière urbaine en Afrique n'est abordée que sous l'angle dichotomique. Dans ce vaste champ de réflexion, la coutume et la tradition sont identifiées comme éléments perturbateurs, les propriétaires coutumiers comme des boucs émissaires, ou plus précisément comme des fauteurs de trouble.

L'échec, aujourd'hui amplement reconnu des politiques foncières urbaines, se caractérise par une absence des pouvoirs publics dans les circuits de distribution des sols, d'une part et, d'autre part, par la présence quasi-permanente des agents urbains privés (les *Nga-tsie* ou propriétaires coutumiers), qui ont introduit la notion de culture différente comme s'il s'agissait d'une découverte nouvelle, c'est à dire

¹ L'agent urbain est pris ici comme un vecteur, c'est-à-dire quelqu'un qui agit dans le sens de modifier les comportements et les habitudes; en d'autres termes, un acteur qui possède un pouvoir de disposition sur les biens fonciers, qui déclenche et entretient des relations spécifiques

révolutionnaire. Pourtant, il s'agit d'une simple vérité de Lapalisse. Des populations différentes ont naturellement des cultures différentes, donc des modes de pensée différents. La culture est une "configuration des comportements appris" précise Raph Linton (1986, p. 138). Les éléments qui composent la culture sont partagés et transmis par les membres d'une société donnée.

Les limites de l'analyse dualiste des problèmes fonciers en Afrique ont permis aux chercheurs de scruter du côté de la culture en introduisant des approches susceptibles d'expliquer les différents échecs. En effet, l'impact de la culture va au delà de la simple diffusion des tics ou de la conservation des comportements. Le caractère négatif de celle-ci doit faire désormais place aux problèmes d'acculturation (acquisition des nouveaux comportements qui ne sont certainement pas issus de la tradition). Le rapport entre culture (comportement formel ou informel acquis au cours des décennies) et propriété foncière constitue, en ce qui nous concerne, le champ de réflexion à analyser non pas en termes d'échec, mais comme démarche explicative des comportements inscrits aussi bien dans la culture moderne que dans la culture traditionnelle. Nous partons de l'hypothèse que la coutume non écrite ne constitue pas un facteur objectif d'explication des faits. Par contre, l'introduction constante des facteurs économiques et du droit ont consacré le droit à la différence. Toute l'évolution juridique de ces dernières années s'est effectuée dans le sens de la recherche des éléments de différence. Notre objectif, dans cette communication, est de montrer que le droit se caractérise par un rapport social. La non prise en compte de la relation dans la réglementation a conduit aux différents échecs constatés. La culture nous servira de fil conducteur dans ce large champ de réflexion.

I. L'INTRODUCTION D'UNE CULTURE JURIDIQUE BASEE SUR LA DIFFERENCE : OU LA RUPTURE DES BANS.

A. Le sens du dualisme culturel :

Nous admettons comme principe de base que le droit, légiféré ou non, est le résultat d'une pratique culturelle. La culture juridique comprend, dans l'axe notre réflexion, deux sens importants et complémentaires : d'un côté la culture construite impliquant de fait la variabilité des comportements et expliquant, en même temps, la difficulté de saisir le détail des comportements. De l'autre, la culture réelle impliquant un comportement effectif, c'est-à-dire la réaction différente à un stimuli contenant la "totalité des appris" (Raph Linton, 1986, p. 33). En d'autres termes, le fait que plusieurs membres d'une société "ont l'habitude de réagir à une situation donnée d'une façon donnée" devrait permettre à quiconque de prévoir leur comportement, sinon avec "une certitude absolue, du moins avec une forte probabilité" (Raph Linton 1986, p. 33). Or, ni l'administrateur colonial, ni l'administrateur post-colonial n'avaient pris en considération cette vérité de Lapalisse. Deux tendances principales ont vu le jour tout au long de ce mariage d'intérêt.

1) Le point de départ de la culture juridique.

Le principe de base est que la société dite traditionnelle ne connaît pas la propriété du sol qui constitue l'entrave au développement de l'économie. Son introduction au sein d'une société n'ayant pas la même culture constituait en soi une négation du droit existant. Quelle que soit sa forme, le droit reste le droit, même s'il n'est pas légiféré c'est-à-dire écrit. Le droit de propriété, tel qu'il était introduit par l'administrateur colonial, avait pour fonction essentielle de modifier les comportements juridiques subordonnés uniquement au droit de possession.

De ce fait, le droit de propriété voulu par l'administrateur colonial devait être perçu comme "des relations entre les hommes et les choses, mais des relations chosifiées entre hommes et qui ont un rapport à l'usage des choses". (Pajovich, 1969, p. 155). Ces droits ont permis aux individus de "savoir exactement ce qu'ils peuvent attendre de leurs rapports avec les autres membres de la collectivité" (X. Greffe,

1981, p. 55) de manière positive (récompense) ou de manière négative (sanction). La récompense consistait à adopter les comportements nés de la nouvelle culture juridique avec une forte dose d'individuation. Par contre, la sanction c'est la non reconnaissance des nouveaux droits. Mais pour que cette nouvelle culture intègre la société urbaine deux conditions étaient nécessaires : une propriété exclusive et une propriété transférable. La difficulté était que les droits dits collectifs n'avaient pas ces deux qualités. Il fallait donc, et à tout prix, intégrer ces deux notions dans la mentalité de l'indigène.

Le fondement de la nouvelle culture juridique est le "conditionnement". Le comportement recherché est essentiellement une liaison entre une réponse et un stimuli, c'est-à-dire provoquer une réponse favorable à la nouvelle culture. Il a eu pour résultat de mettre en relief une triple relation correspondant également à trois séquences précises :

- Expropriation des indigènes de leur sol (seul moyen de production) et définition des concessions;
 - Transfert des droits aux sociétés concessionnaires avec obligation corrélative de mise en valeur;
 - Création des rapports de subordination/transformation et mise en valeur économique de l'espace vital de l'indigène.
- Ce dernier point a donné naissance à une catégorie d'hommes : les indigènes détribalisés ayant adopté les nouvelles mentalités.

Le comportement s'oriente ici vers la dissociation entre propriété juridique et propriété économique. La négation du "droit traditionnel" valorise la propriété du sol au sens où l'entendait le législateur colonial. Mais le système mis en place s'était avéré inefficace.

2. Création et maintien des propriétés nées d'une culture informelle.

L'évolution de cette culture juridique basée sur la différence, renforce le dualisme en rejetant l'échec des mises en valeur du sol sur l'inadaptation de la coutume. Ainsi, l'individu était progressivement préparé aux fonctions sociales particulières par une non adhésion totale aux standards de la nouvelle société. La création d'une culture

intermédiaire devenait non seulement une nécessité mais un genre de vie : la perversion de la coutume en coutumiers indigènes.

a) Propriétés et droits coutumiers :

Plusieurs textes renforcent la création des propriétés coutumières². Deux faits importants peuvent être retenus : d'une part, le maintien de la propriété coutumière comme réponse à l'échec de la propriété individuelle. Le décret n° 55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation de la propriété foncière en Afrique Equatoriale Française (AEF) stipule dans ses articles 3, 4 et 5 : "... sont confirmés les droits coutumiers exercés collectivement (culture traditionnelle réglementant la notion de propriété) ou individuellement (donc existence antérieure de la notion de propriété individuelle indépendante de la propriété collective) sur les terres non appropriées selon les règles du code civil ou du régime de l'immatriculation (nouvelle culture). Nul individu, nulle collectivité ne peuvent être contraints de céder ce droit, si ce n'est pour cause d'utilité publique... (art.3)". "Les droits coutumiers susvisés peuvent faire l'objet d'une procédure publique et contradictoire donnant lieu à la délivrance d'une titre opposable aux tiers qui constate l'existence de l'étendue de ces droits... Cette procédure se déroule devant l'autorité administrative locale... (art. 4)". Dans le même ordre d'idées, la délibération n° 75-58 portant organisation du régime domanial au territoire du Moyen-Congo confirme les mêmes droits : "Les collectivités ou les individus qui, à la date de l'entrée en vigueur de la présente réglementation, exercent des droits sur le sol, en vertu des coutumes locales, ont la faculté de faire constater l'existence et l'étendue de ces droits... Ces collectivités ou individus ne peuvent être contraints de céder leurs droits, si ce n'est pour cause d'utilité publique" (art. 2).

La lecture des différents textes pose autant de solutions que de problèmes liés à la maîtrise du foncier. Nous avons précisé que la culture juridique imposée avait pour fonction de modifier les

² Il s'agit des textes suivants : décret du 28 mars relatif au régime de la propriété au Congo Français; décret du 2 mai 1906 instituant un mode de constatation des conventions passées entre les indigènes; le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière; le décret 55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière en AEF et la délibération 75/58 portant organisation du régime domanial au territoire du Moyen-Congo.

comportements. La modification attendue n'a pas eu lieu dans le sens souhaité. De manière solennelle l'administrateur colonial reconnaît l'existence des droits coutumiers. C'est ici où la difficulté est grande : il s'agit non pas du Droit, mais des droits sur le sol qui n'ont pas le même contenu que ceux définis par la coutume. Au moment de la reconnaissance de ces droits, les rapports marchands ont déjà pénétré les relations sociales, et provoqué en d'autres termes, "l'apparition des rapports de type nouveaux" (H. Bertrand, 1975, p. 92). Ces rapports nouveaux sont le résultat d'une interprétation des cultures différentes. Mais l'aspect que l'on peut retenir, c'est l'apparition de l'hégémonie coutumière sur le plan collectif et individuel. La source des droits devient par voie de conséquence la coutume. Aucune institution autre que l'Etat ne peut plus contraindre un individu ayant acquis sa propriété selon la coutume de la céder. Il s'agit là d'un fait important..

L'Etat a toute latitude d'exproprier la propriété coutumière dans deux situations prévues par les textes : pour cause d'utilité publique et pour non constatation des droits coutumiers. La constatation donnait l'autorité à la propriété coutumière et, en même temps, son opposabilité aux tiers. La procédure de constatation des droits coutumiers était non seulement longue et coûteuse, mais accessible uniquement aux lettrés qui comprenaient la nécessité de faire connaître leurs droits, du fait que, dans la coutume, chacun était censé connaître les droits collectifs et individuels de chaque famille.

D'autre part, l'administration coloniale a créé et maintenu des propriétés individuelles non conformes au droit et destinées aux indigènes détribalisés, ceux qui ont acquis et intégré la culture juridique moderne. Mais ce droit était inférieur à celui issu du Code Civil et de l'immatriculation. Le droit à la différence continue. La manifestation de cette culture est importante au niveau urbain. Ici, l'administration a procédé par étapes successives : Pour montrer que la notion de propriété privée est devenue la préoccupation de l'africain, il faut en conséquence détruire les barrières psychologiques séparant la propriété coutumière et la propriété de l'Etat³. Enfin, le maintien des propriétés non conformes

³ Exposé des motifs du décret 55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AEF.

aux normes urbanistiques et l'introduction des éléments de modernité (alignement des cases, mise en état des propriétés, entretien des rues, élévation des clôtures, enlèvement des ordures ménagères, etc.) ont constitué la préoccupation du Lieutenant-Gouverneur du Moyen-Congo, relative à la réorganisation "des villages du Tchad et de Poto-Poto où résidaient des éléments les plus avancés en civilisation..."⁴. Il s'agissait en fait d'intégrer la propriété indigène non conforme aux normes urbanistiques dans un lotissement reconnu par l'Administration. C'est donc là le point de départ de l'intégration des propriétés dites spontanées aux propriétés relevant de la culture juridique formelle. Tout au long de cette période, le dualisme devient le spectre et s'introduit sans réflexion dans le champ de l'analyse. Si la propriété est restée du domaine de l'appropriation coutumière, fondée sur une superposition des droits, c'est en réalité le fait de l'Administration. La même tendance a continué en essayant de légaliser l'informel, c'est-à-dire le "coutumier", afin d'accélérer l'évolution de la même coutume en culture moderne.

Le développement du rapport de l'homme et de la chose (le sol), introduit les agents concernés dans trois domaines spécifiques : redistribuer le pouvoir économique, redistribuer le pouvoir politique (définition des stratégies) et assurer l'accès à la propriété foncière non marchande. La création des lotissements individuels, suffisamment larges, devait permettre à chaque famille de s'approprier une parcelle comportant : une maison d'habitation et ses dépendances; une basse cour, un potager et un verger (R.E. Ziavoula, 1987, p. 171).

b) Une nouvelle forme culturelle d'acquisition de la propriété foncière urbaine : la qualification juridique du sol à bâtir.

La définition juridique d'un terrain à bâtir revêt un intérêt particulier dans les zones urbaines et, plus précisément, à Brazzaville qui s'étire chaque mois sur des milliers d'hectares. Il ne suffit pas, en effet, que le terrain se trouve dans une zone urbaine pour être qualifié de terrain à bâtir. Les différents textes en vigueur ne donnent pas une définition précise de la constructibilité d'un terrain. Toutefois, le législateur distingue deux catégories de terrain : les terrains de première catégorie

⁴ P. Chaumet : L'action rurale et la modernisation du paysannat; In circulaire n° 112, SE/CP du 30 Juin 1956; archives d'Aix-en-Provence.

ont la vocation d'être constructibles et les terrains de deuxième catégorie ont une vocation agricole ou industrielle. Le texte de 1958⁵ précise que les terrains compris dans un lotissement approuvé entrent dans la première catégorie; par contre, les terrains situés dans les agglomérations et ayant fait l'objet d'un lotissement approuvé, mais en dehors des zones régulièrement loties, sont classés dans la deuxième catégorie. La création d'un lotissement constitue le facteur déterminant et presque suffisant. On peut supposer que les terrains situés en dehors des lotissements régulièrement approuvés n'ont pas la qualification de terrain à bâtir et tombent par conséquent sous l'emprise des servitudes de non construction.

Par ailleurs, la loi 52-83 du 23 avril 1983 portant code domanial et foncier au Congo reprend les mêmes dispositions. Elle classe les dépendances du domaine populaire urbain en terres de première et deuxième catégories. La première catégorie est affectée à l'habitation et la deuxième catégorie aux cultures vivrières et maraîchères et aux installations industrielles. L'imprécision est encore de taille et c'est ce qui a permis aux autorités administratives municipales de déclarer les zones maraîchères en zones de construction. Les propriétaires fonciers ont emboîté le pas en créant aussi des lotissements dans les zones maraîchères (c'est le cas du ravin de Makélékélé et de Mfilou). On assiste ainsi à une vague régulière de déqualification des zones industrielles et maraîchères. Les autorités administratives justifient cette nouvelle forme d'acquisition foncière par la "pression de la demande", mais l'imprécision des textes et le non respect de ceux-ci seraient sans doute les termes précis, dans la mesure où les différents plans d'urbanisme, non seulement ne sont pas approuvés, mais restent inconnus du grand public. Il s'agit là d'un autre comportement culturel.

B. Les agents urbain :

L'espace urbain apparaît comme le lieu d'un processus comprenant plusieurs agents : les propriétaires fonciers primaires (qui détiennent leur droit de propriété de la coutume), l'Etat, les comités de quartier et les acquéreurs. Chacun de ces agents agit selon une logique

⁵ Délibération 75-58 portant organisation du régime domanial au territoire du Moyen-Congo.

propre et dispose d'un pouvoir particulier dans le système foncier urbain. Nous avons retenu quatre critères d'identification des agents urbains capables d'exercer une influence considérable sur le marché foncier urbain : l'origine de la propriété, l'origine ethnique, le nombre des lots vendus (correspondant à l'étendue des lotissements) et la superficie restant à vendre.

En fonction des critères ci-dessus, une quarantaine de propriétaires fonciers ont été identifiés⁶. La répartition selon le critère ethnique/lots vendus se présente de la manière ci-après :

Tableau n°1 : ORIGINE ETHNIQUE/LOTS VENDUS

Origine ethnique	Nombre de propriétaire	Lots vendus	%
Téké	21	7 957	51,66
Téké/Lari	10	4 575	29,42
Lari/Kongo	10	2 810	18,11
Etrangers ⁷	2	203	1,31
Total	43	15 553	100

Source : R.E. Ziavoula : l'espace foncier de Brazzaville : pratiques juridiques et stratégies sociales, Thèse géographie Paris 1, 2 tomes, 1987, p. 213.

⁶ Nous ne prenons pas en compte ici la propriété de l'Etat, déjà objet d'une réglementation serrée. Par contre, le lecteur intéressé trouvera un développement important dans la thèse précitée.

⁷ Il s'agit essentiellement des étrangers ayant bénéficié d'un contrat de concession transformé au cours des temps en propriété régulière.

L'examen du tableau ci-dessous révèle que l'ethnie téké a réalisé un peu plus de la moitié des transactions enregistrées au moment de notre enquête. La fusion Téké/Lari (par le biais des alliances matrimoniales et/ou amicales) augmente ce pourcentage à 81,08%. Lorsque nous examinons le critère "origine de la propriété", la réponse est quasiment tranchante : nous avons acquis la propriété par héritage ou par alliance avec le groupe téké. Par contre, la propriété du groupe Lari/Kongo s'est formée soit par achat aux téké, soit par relations amicales (don pour services rendus). La période d'acquisition est souvent antérieure à 1960 (tout au moins pour les propriétés importantes). Par contre, les étrangers ont simplement transformé leur contrat de concession en droit de propriété. Quant aux propriétaires parcellaires, l'origine de leur propriété provient essentiellement de l'achat aux propriétaires fonciers primaires et à l'Etat pour certains d'entre eux. La présence affirmée des *Nga-tsié* (propriétaires primaires) renforce l'autorité foncière du groupe Téké à Brazzaville. A ce propos, G. Sautter écrit : "...Le sol continue souvent de leur appartenir et même quand ils l'ont cédé, ils demeurent jusqu'à un certain temps les intercesseurs obligés auprès des puissance de la terre"⁸.

L'épître de l'apôtre Paul aux Romains précise que : "la foi vient de ce que l'on entend et ce que l'on entend est la parole du Christ" (Romains 10, v.17). Cette assertion, valable pour les chrétiens, l'est également pour les acquéreurs des terrains à Brazzaville. Tout citoyens reconnaît aux téké cette puissance d'intercession auprès des morts. Quiconque ne se soumet pas à leur volonté encourt des risques énormes. Il s'agit sans doute d'une phrase anodine, mais elle pèse "gros" sur les consciences. Et la reconnaissance de cette force justifie certainement le rôle des esprits de la terre, mais joue également comme accélérateur de l'incrédulité des acquéreurs, parfois abusés et naïfs. Or, justement, seul le responsable des tombes est en mesure de parler aux esprits. Ce recours permanent, que personne ne conteste, leur donne une autorité coutumière certaine sur le marché foncier de Brazzaville.

⁸ Nous ne tenons pas compte ici, des cas de reventes des terrains à plusieurs acquéreurs.

Sur le plan formel, plusieurs textes renforcent l'autorité de la propriété coutumière. Le décret n° 55-580 portant organisation foncière et domaniale en A.E.F. stipule dans son article premier : En A.O.F. et en A.E.F., les collectivités ou les individus qui, à la date de l'entrée en vigueur du présent décret exercent des droits (donc tous les droits) sur le sol et en vertu des coutumes locales ont la faculté (et non l'obligation formelle) de faire constater l'existence et l'étendue de ces droits... (art. 1). La délibération 75-58 portant réorganisation du régime domanial au territoire du Moyen-Congo reprend les dispositions du décret précité. Mais, ce qui est intéressant dans le nouveau texte, c'est la procédure de constatation. En effet, la procédure de constatation se fait par une requête écrite de l'intéressé. L'article 3 précise à l'alinéa 2 que : "Si le demandeur ne sait pas écrire, la requête peut être remplacée par une déclaration (simple déclaration reconnaissant de manière explicite la force du témoignage) devant le chef du District et contre-signée "par deux témoins du choix du requérant." L'alinéa 3 poursuit : "lorsqu'il s'agit des droits collectifs (c'est la règle générale), la requête est formulée soit par le chef de terre, soit par le chef coutumier (une autorité informelle), habilité selon la coutume (il s'agit bien de la coutume en usage dans l'espace considéré), à régler l'utilisation du sol par les membres de la collectivité..."

Cette reconnaissance explicite de la propriété coutumière montre en réalité l'existence même d'une propriété dont le soubassement reste la culture traditionnelle et, par voie de conséquence, différente de celle issue des règles du droit civil français. L'administration coloniale a, me semble-t-il, voulu reconnaître les prérogatives inhérentes "à la propriété des premiers occupants et anciens maîtres du pays" (G. Sautter, 1966, p. 385).

En ce qui concerne l'espace foncier de Brazzaville, on peut se poser la question de l'existence d'une catégorie d'agents urbains capables d'influencer et de modifier les décisions administratives relatives à l'organisation du marché foncier. Quelle est, par conséquent, l'étendue de leur domaine ? Ici, nous avons retenu uniquement, les transactions significatives. En fait, ce qui paraît important à saisir, c'est leur capacité de négociation et d'intervention sur le marché foncier. Du fait que la plupart des propriétaires ont presque épuisé leur domaine de

compétence, les nouvelles situations révélées à l'intérieur du périmètre urbain sont des cas de ventes successives à plusieurs acquéreurs.

Par contre, le groupe Lari/Kongo reste minoritaire dans l'ensemble des transactions enregistrées. Ce faible score n'explique en rien la capacité d'intervention de cette catégorie d'agents. L'analyse plus fine des statistiques de l'enquête révèle leur capacité d'intervention et surtout de négociation au niveau du marché foncier. En marge des propriétaires fonciers dits primaires, évoluent toute une constellation des petits propriétaires qui, de plus en plus, deviennent très importants dans les négociations (achètent des grands domaines et/ou plusieurs lots, et les revendent plus chers dix ans après). Il n'existe pour le moment aucune statistique fiable concernant cette catégorie d'agents, permettant d'identifier l'ensemble de leur champ de compétence. Les chiffres recueillis ne sont que des approximations. Cependant, la présence très soutenue de cette catégorie d'agents urbains rend complexe la lecture du concept "de propriétaire foncier" tel qu'il est perçu à l'heure actuelle en milieu urbain (à partir de quel critère peut-on qualifier un vendeur de lots de "propriétaire foncier" au sens propre du terme). Ils ont acquis, pour la plupart, leur propriété auprès des *Nga-tsié*. Les grands propriétaires immobiliers se trouvent dans cette catégories. Leur stratégie est simple : investir aujourd'hui dans le "parpaing" (mélange ciment et sable), pour vivre mieux dans quinze ans. On rentre ici de plain-pied dans la "culture du profit et du gain", faisant ainsi du sol une préoccupation constante. Mais il faut toutefois préciser que cette catégorie d'agents ne constitue pas une strate homogène. Chacun aborde le virage en ordre dispersé.

II. LA REPRESENTATION CULTURELLE DE LA PROPRIETE FONCIERE URBAINE :

A. Le système foncier urbain :

Le système foncier urbain permet de prendre conscience de l'immense complexité en œuvre au niveau du marché foncier. La recherche des représentations du réel quotidien permet d'accroître la connaissance des différentes relations qui se tissent à l'occasion des transactions foncières. Ces diverses relations sociales vont très souvent dans le sens des désirs et des besoins des agents concernés.

1) Les propriétaires fonciers :

Dans ce système, le propriétaire foncier (lato sensu) est l'acteur principal. Il bénéficie des privilèges que lui confère un pouvoir d'action spécifique (c'est-à-dire une capacité d'influencer les autres membres du système). Dans la pratique, ce pouvoir présente deux éléments principaux : l'existence d'un certain besoin (besoin d'une prestation, besoin d'être propriétaire, besoin de réaliser des profits, etc.) et l'existence des moyens (de l'argent, des conditions de financement souples, des influences diverses...). La rencontre de cette tension et des moyens transforme deux forces opposées en relation de dépendance et d'influence.

Si l'on considère l'évolution des transactions foncières réalisées depuis 1970, il apparaît très nettement que le degré de recours aux propriétaires fonciers constitue la mesure de dépendance qui se développe dans l'ensemble du système. L'information est parfois à sens unique. Le propriétaire exploite ainsi cette dépendance sociale pour créer en permanence, "un état de besoin". Le propriétaire foncier peut ainsi moduler le prix offert en tenant compte du degré d'information de l'acquéreur. Ainsi, il peut vendre, en raison de la pression de la demande, une parcelle attribuée à deux ou quatre personnes à des prix différents.

Il faut reconnaître toutefois que la position privilégiée dont semble jouir le propriétaire foncier ne lui assure pas un profit important. Si nous prenons le cas de reventes de terrains à plusieurs acquéreurs, il est tenu de rembourser les sommes versées par chacun des acquéreurs, sans oublier les dommages et intérêts à payer dans le cas d'éventuels procès.

La culture urbaine issue de la logique du gain et du profit place le propriétaire dans le scénario de l'urgence dans lequel la vente constitue pour lui une question de survie (vente forcée, succession, besoin de liquidité, sorcellerie etc.). Ces différents cas sont assez rares, mais quelque soit leur nombre, ils produisent des effets psychologiques importants. En fonction du climat général, les transactions foncières contribuent à accélérer la culture urbaine et à exercer une forte pression sur les agents concernés. Dans cette logique, l'Etat cherche à se

substituer au propriétaire foncier primaire pour asseoir et accentuer son pouvoir sur les hommes.

2) Les acquéreurs :

Nous mettrons l'accent sur le processus qui permet à l'acquéreur de se mettre en relation avec le propriétaire foncier. Chaque vente de terrain, chaque acquisition ne se réalise pas de façon automatique, c'est-à-dire par la rencontre de la volonté du vendeur et de l'acquéreur, mais tend à suivre un réseau informel et complexe de communication. Ce réseau se substitue à l'information formelle qui n'existe pas (absence de publicité foncière). Deux types d'acquéreurs se présentent sur le marché selon l'échelle des besoins : les acquereurs qui sont dans la nécessité d'avoir une parcelle et les personnes qui achètent plusieurs terrains pour spéculer cinq à dix ans après. Dans l'un et l'autre cas le processus est le suivant :

a) 1er cas : L'acquéreur A exprime le souhait d'acquérir une parcelle de terrain urbain. Il connaît au préalable les zones de compétence des propriétaires fonciers. Très souvent, il s'agit des zones périphériques. Dans ce cas, il sollicite directement les services du propriétaire foncier (P). Ce dernier observe généralement deux attitudes :

-Si la parcelle est disponible, rien ne s'oppose à la transaction. Le marché est convenu directement entre le vendeur et l'acquéreur, moyennant le versement du montant conclu (ou du versement des arrhes) et de la rituelle dame-jeanne de vin de palme (remplacée depuis par le vin rouge ou l'équivalent monétaire);

-Le propriétaire foncier n'a plus rien à vendre. Deux forces l'obligent à revendre les lots déjà attribués : l'état de dénuement (souvent il n'a plus rien à vendre) et la pression de la demande (les acquéreurs ayant des moyens financiers poussent le propriétaire à revendre). Si dans le premier cas l'acquéreur ignore l'état réel de la propriété foncière du vendeur, dans le deuxième cas l'acquéreur sait très bien que toutes les disponibilités foncières du vendeur ont été attribuées. Dans la plupart des cas observés, les acquéreurs disposant de moyens pécuniaires importants, poussent les propriétaires à vendre. Ils offrent pour cela des sommes importantes, parfois au-dessus de la valeur vénale réelle du terrain. Ces situations sont devenues pratiquement la règle à cause de l'absence de publicité foncière.

b) 2ème cas : L'acquéreur potentiel se trouve dans la nécessité d'acheter une parcelle de terrain. Il ne sait pas à qui s'adresser. Il en parle à des amis (très rarement à la famille). Ces derniers essayent de faire jouer leurs relations. Ils s'établissent ainsi toute une chaîne de relations que l'acquéreur utilise pour atteindre son objectif. Le recours au "fichier informel" c'est-à-dire aux diverses relations sociales qui se présentent à l'acquéreur (relations familiales, amicales, ethniques, politiques et professionnelles). L'information circule pour ainsi dire, "sous le manteau".

3) L'Etat et les collectivités locales :

L'Etat constitue des réserves foncières en créant des lotissements pour répondre à trois objectifs :

- Assurer une information générale sur l'état du marché foncier urbain;
- Permettre à chaque acquéreur de saisir les opportunités d'acquisition du sol urbain et,
- Faciliter les opérations ponctuelles susceptibles de jouer un rôle d'entraînement sur la maîtrise de l'espace foncier.

Ces trois objectifs sont des instruments d'observation du comportement de l'Etat et des collectivités locales sur le marché foncier.

Dans le même ordre d'idées, la loi 52/83 du 23 avril 1983 portant code domanial et foncier stipule dans son article 1er : "La terre est, sur toute l'étendue du territoire de la République populaire du Congo, la propriété du peuple représenté par l'Etat". Cette loi introduit une autre culture juridique qui met en cause les droits acquis et reconnus dans les anciens textes. Elle a eu pour effet d'abolir tous les titres fonciers obtenus antérieurement selon les règles du code civil ou selon le régime de l'immatriculation. Culture insensée dira-t-on, parce que ne tenant pas compte de l'évolution des mentalités par deux raisons importantes :

-D'une part, le régime de l'immatriculation et celui du code civil ne concernaient que les immeubles appartenant à des français et descendants d'Européens ou à des naturalisés français (art. 1 du décret). Ainsi, en 94 ans (de 1889 à 1983) d'existence juridique du régime de l'immatriculation, l'Administration n'avait délivré, sur l'ensemble du

territoire de l'ancienne Afrique Equatoriale Française (A.E.F.), que 3 399 titres fonciers et, pour Brazzaville, seulement 1.410 titres fonciers, soit une moyenne de 15 titres par an. La loi foncière de 1983 n'a donc aboli que 1.410 titres fonciers. Ces titres fonciers appartenaient aux catégories juridiques citées ci-dessus. Si la loi n'est venue que pour abolir 1.410 titres, la portée de celle-ci devient par voie de conséquence insignifiante.

-D'autre part, les biens appartenant aux indigènes étaient régis par les coutumes et usages locaux (la culture locale différente du régime juridique mis en place) pour tout ce qui concerne leur acquisition, leur conservation et leur transmission (article 2 du décret). Cette distinction est d'autant plus nette actuellement que l'espace culturel légal (l'espace de compétence de l'Etat) n'exerce, malgré la loi, aucune influence sur l'urbanisation de la ville de Brazzaville. En effet, sur 55.595 parcelles recensées en 1984, 2,5% seulement des propriétaires possédaient un titre de propriété; 31,7% disposaient d'un permis de construire, et enfin, 5,5% d'un permis d'occuper. On retient ici que la loi n'a, en réalité, aucune base juridique du fait que la culture formelle, non seulement s'est fortement enracinée, mais devient chaque jour la règle et la culture informelle l'exception.

Dans un cas comme dans l'autre, la question de l'information reste fondamentale. C'est certainement l'une de raisons qui explique la difficulté de situer les responsabilités des différents agents dans le gâchis foncier urbain. La stratégie de l'Etat, qui consiste à encourager la construction des hôtels et des immeubles de rapport, constitue, en fait, un aveu de celui-ci de favoriser la spéculation. Ainsi, le modèle culturel officiel constitue un voile permettant à chaque agent de trouver son compte et, par conséquent, d'assurer ses revenus fonciers.

B. Les changements culturels dans la représentation collective de la propriété urbaine du sol :

L'opinion que l'on se fait de la terre est celle d'un bien collectif appartenant à des "groupements familiaux et/ou à des communautés villageoise" (Kouassigan G.A., 1966, p. 342). A l'intérieur de cette communauté, l'individu dispose d'une parcelle du domaine collectif qu'il met en valeur pour son compte personnel. Cette

parcelle ne devient pas, en principe, sa propriété privée. La concession d'une partie de ce domaine est à titre essentiellement viager.

La terre, bien collectif, se manifeste dans le champ de la réflexion devenu comme rituel sous plusieurs traits spécifiques :

- Tous les membres de la communauté peuvent, à tour de rôle, cultiver la terre, l'essentiel étant d'attendre que le précédent cultivateur ait fini sa récolte et laisse celle-ci en jachère;
- Les étrangers ne peuvent cultiver les terres sans l'accord formel des membres du "lignage";
- La terre est inaliénable dans la mesure où la propriété individuelle n'existe pas. Cette notion introduit l'idée selon laquelle le "droit de propriété" est absent dans la culture traditionnelle. Le Code Civil de Napoléon présente la propriété sous la forme d'une équation mathématique⁹ : propriété = *usus*, + *fructus*, + *abusus*. L'*usus* et le *fructus*, traduisent l'usufruit et "supposent donc nécessairement l'existence d'une deuxième personne juridiquement capable d'apporter l'*abusus* pour que la propriété se réalise"¹⁰. Dès lors que l'*abusus* manque, on se trouve en présence de tout autre chose qu'un véritable droit de propriété. La boucle est alors bouclée. La terre, qu'elle soit collective et/ou individuelle dans son appropriation, reste toujours un objet sacré, un bien dans lequel le cliché culturel apparaît avec tous ses traits spécifiques. L'individuel est compris dans ce cas comme spécifique, non évolutif, non interchangeable, échappant à toute prévision et donc à un contrôle complet.

Les transformations introduites dans la ville par la colonisation ont contribué aux modifications des rapports entre les individus et les groupes sociaux, c'est-à-dire "à l'apparition des rapports de type nouveau"! (H. Bertrand, 1975, p. 92). Ces rapports font de la

⁹ Cette équation est synonyme de rationalité. Toute considération contraire devient, dans ce système, irrationnelle, c'est-à-dire catégorie spécifique.

¹⁰ S. Malone, cité par R.E. Ziavoula, In Espace foncier de Brazzaville : pratiques juridiques et stratégies sociales, thèse géographie, Paris 1, 1987, p. 289.

ville un centre de "civilisation" par excellence et une source d'inspiration culturelle associant aspects de modernité et de tradition. Cette association a conduit à réinterpréter la lecture des rapports qui s'établissent à l'occasion d'une mutation foncière. Ce caractère complexe des relations sociales, né de cette association des comportements, permet de remettre en cause la notion de la famille restreinte en fonction d'une part du développement croissant de l'urbanisation et, d'autre part, des structures économiques qui engendrent parfois des formes diverses d'exclusion, introduisant incertitude et insécurité.

Si la cohésion sociale ne prend tout son sens qu'au niveau de la parcelle, et que celle-ci développe une "forme de solidarité précise et définie par un contrat juridique de forme plus ou moins complexe" (A. Osmont, 1978, p. 79), son appropriation reste individuelle. La ville marque la présence de plus en plus affirmée de l'individu dans cette réalité sociale plus vaste qu'est la famille. L'utilisation collective de la parcelle n'enlève pas le caractère individuel de son appropriation. Cette appropriation permet au système familial de reconnaître l'individu sans, bien entendu, négliger le caractère d'interface que joue le système familial. Cette reconnaissance invite la famille à accepter le comportement de l'autre en définissant à la fois la zone de liberté et de contrainte de chaque membre impliqué dans ce rapport au sol.

Pour chaque individu, la parcelle constitue un symbole de la réussite dans la ville. Cette réussite décrit son comportement envers les autres membres de la famille et de la société urbaine : j'ai une parcelle, je ne loue pas. La location est, en effet, un signe de malédiction, d'absence de réussite. Toutefois, l'occupation de la parcelle s'inscrit dans le cadre de la famille, c'est la zone de contrainte : la parcelle de l'oncle, du frère est la fierté de la famille et joue un rôle affectif très riche. La parcelle urbaine a une valeur symbolique aussi bien pour l'individu que pour la famille. La fonction sociale de la parcelle se dégage ici sans ambiguïté. Toutefois, cette occupation collective de la parcelle pose des problèmes sociaux énormes : sorcellerie, disputes, conflits d'héritage entre les enfants, et les neveux etc. La dialectique adaptation/décalage par rapport à la vie moderne soulève des conflits entre l'utilisation collective de la parcelle et la transformation de l'occupation de celle-ci dans sa forme moderne.

L'apparition progressive, dans la ville, de la parcelle comme lieu d'identification, marque l'émergence des agents à la fois informels et formels sur le marché du sol urbain. Ils assument plusieurs fonctions : ils délimitent les parcelles, enregistrent et archivent les transactions. Cette pratique, devenue collective en milieu urbain, transforme un simple "droit d'usage en droit de propriété" (selon la logique de la culture moderne). Ce droit acquiert une valeur marchande. Ainsi, l'évolution actuelle du sol urbain a lieu dans le sens progressif d'une propriété privée monnayable. le sol devient, dans le dédale des relations sociales complexes, un bien impersonnel et individuel qui se détache du "système lignager et collectif" (D. Desjeux, 1980, p. 127). Il est donc à la base d'un nouveau système de rapports sociaux, libéré des rapports "lignagers". L'Etat lui même agit sur ces rapports économiques entre les groupes sociaux qui se forment à partir et à propos des transactions foncières. L'appropriation d'une parcelle devient, en conséquence, un enjeu social important.

La définition des droits de propriété et d'usage introduit une nouvelle forme culturelle traduisant l'effort collectif d'organisation et donne à ceux qui en bénéficient une influence considérable "au sein de la sphère économique et sociale" (A. Lipietz, 1974, p. 99). L'intérêt de la parcelle comme valeur économique est importante. La liberté de s'approprier une ou plusieurs parcelles constitue, au sein de la famille, une forme de régulation sociale pour réduire les tensions entre les différents membres de la famille, mais également une forme de redistribution des richesses générées au sein de la ville, en permettant à chaque agent d'acheter (sans limitation) plusieurs parcelles en vue de les revendre ou de les louer après une mise en valeur (construction d'une villa d'habitation). L'accumulation individuelle des revenus fonciers, même si elle est accaparée par le "système lignager", traduit les possibilités multiples de stratégies et de pratiques dans le cadre de la maîtrise de l'espace urbain.

La propriété foncière urbaine, permet de prendre conscience de l'immense complexité des problèmes de maîtrise de l'espace. Il s'agit de rechercher une ou plusieurs représentations du réel qui permettent d'accroître la connaissance des rapports sociaux qui s'établissent à l'occasion des transactions foncières, facteurs d'extension de l'espace urbain. Ces différentes représentations sont le résultat d'un mélange culturel devenu indigeste dans la compréhension des actions et des désirs des agents impliqués dans le foncier. La conscience d'être propriétaire d'un sol urbain valorise des volontés disparates et synergiques dans un univers qui transforme les énergies individuelles des agents urbains en une force permanente. Le recours au circuit informel demeure proche des préoccupations des acquéreurs en raison de l'éloignement des règles formelles de réponse aux besoins de la demande en sol constructible. La mise en valeur du comportement individuel dans cet ensemble culturel devrait permettre aux pouvoirs publics de prendre en compte, dans l'édiction des textes, trois niveaux d'appréciation renvoyant à autant de contraintes :

- L'environnement des contraintes législatives et réglementaires tenant compte de l'évolution des différentes représentations du réel quotidien des agents urbains;
- L'environnement de liberté, mélange de la culture formelle et informelle qui permet de définir les limites du pouvoir de chaque agent, c'est-à-dire de la possibilité, pour certains agents, d'influencer ou non l'extension du marché urbain;
- Enfin, l'environnement individuel constitue l'espace potentiel où l'individu vit son expérience qui le conduit à la confiance. Cet espace est sacré; c'est le lieu de l'expérience de la vie de tous les jours.

Ces trois environnements sont le produit d'une culture urbaine en pleine mutation. Il conviendrait, pour les pouvoirs publics, de valoriser, dans un champ de réflexion plus large, ces trois dimensions, en restituant dans leur juste proportion les responsabilités d'un non-maîtrise de l'espace urbain aux seuls propriétaires fonciers (boucs émissaires de l'échec), mais également à l'ensemble du système culturel construit depuis plusieurs années déjà.

BIBLIOGRAPHIE :

ARDREY (R.) 1966 : *L'impératif territorial*, éditions Stock, Paris.

CROUSSE (B.); LE BRIS (E.); LE ROY (E.) 1986 : *Espaces disputés en Afrique : pratiques foncières locales*. Editions Karthala, Paris.

DURAND-LASSERVE (A.) 1986 : *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-Monde*. Editions l'Harmattan, Paris.

KOUASSIGAN (G.A.) 1966 : *L'homme et la terre*, éditions Berger-Levrault, Paris.

OSMONT (A.) 1978 : *Une communauté en ville Africaine*, éditions PUG, Grenoble.

ZIAVOULA (R.E.) 1987 : *L'espace foncier de Brazzaville : pratiques juridiques et stratégies sociales*. Thèse géographie, Paris 1, 2 tomes.

ZIAVOULA (R.E.) 1988 : La course à l'espace urbain, In : *Politique Africaine*, n° 31 le Congo Banlieue de Brazzaville, Karthala, oct. 1988. p 22-29.

Reproduit par INSTAPRINT S.A.
1-2-3, levée de la Loire – LA RICHE – B.P. 5927 – 37059 TOURS Cedex
Tél. 47 38 16 04

Dépôt légal 4^{ème} trimestre 1991